

## La banca e il credito nell'Europa Orientale nel quadro delle nuove politiche economiche

Con la primavera del 1966 tutti i paesi dell'Europa Orientale, ad eccezione della Romania, avevano proclamato l'intenzione di introdurre importanti riforme nei rispettivi sistemi economici. Nel complesso, i mutamenti preannunciati o già in corso di attuazione implicano un notevole allontanamento dal tipo di economia dirigista a pianificazione centralizzata che si venne sviluppando nell'Unione Sovietica col primo piano quinquennale e negli altri paesi dell'Europa Orientale con l'instaurazione del regime comunista dopo la seconda guerra mondiale. In questo articolo è mia intenzione porre l'accento soltanto su quelle caratteristiche comuni delle nuove politiche economiche che abbiano rilevanza per il futuro ruolo della moneta, del credito e della banca nell'Europa Orientale (1). Non è un'impresa da poco perchè, nonostante la generale somiglianza dei sottostanti motivi ispiratori, l'effettiva applicazione delle nuove politiche segue direttrici alquanto diverse nei singoli paesi. Mentre per il passato era sufficiente considerare le strutture dell'Unione Sovietica per identificare i tratti fondamentali e il funzionamento delle economie a direzione centralizzata dell'Europa Orientale, ciò non è più possibile attualmente; infatti, le nuove politiche hanno avuto origine e si sono affermate dapprima nei più industrializzati tra i paesi posti sul confine occidentale dell'Unione Sovietica.

### Profilo dei mutamenti.

Non è chiaro quando e in che modo il nuovo mondo economico previsto dalle risoluzioni uscite a cascata dai congressi e dai « plenum » dei partiti comunisti negli ultimi due anni sostituirà

---

(1) Nell'economia di questo studio non si terrà conto dell'Albania. La Jugoslavia, che per prima introdusse le politiche che si vanno ora diffondendo nell'Europa Orientale, ha perduto molte delle caratteristiche peculiari ad un sistema bancario e monetario di tipo sovietico.

l'economia a pianificazione centralizzata nei vari paesi dell'Europa Orientale. Né è dato prevedere quali decisioni macroeconomiche rimarranno nel dominio di organi politici nazionali e quali invece ricadranno nella sfera di accordi multinazionali (ad esempio, sotto l'egida del Comecon). È evidente, tuttavia, che molti aspetti delle nuove riforme implicano importanti mutamenti nelle funzioni del credito e della banca e fanno affidamento sul costo del credito come strumento di politica economica. Prese nel complesso e spinte alle loro logiche conseguenze, le nuove politiche rappresentano un passo decisivo verso la sostituzione delle economie a direzione centralizzata con economie socialiste di mercato. Ma il corso della storia non è mai lineare, né determinato da impulsi razionali; soltanto il futuro potrà dirci quale sia la forza della logica economica, una volta iniziato il processo di trasformazione.

Che cosa ha causato il mutamento? Guardando alla sola componente economica, credo si possa affermare che i rintocchi funebri per il vecchio sistema non furono provocati dalla sua incapacità a raggiungere un soddisfacente tasso di sviluppo; né dalla sua inadeguatezza nel risolvere certi ostinati problemi (per esempio, l'aumento della produttività in agricoltura); né dalla sua inefficienza nel combattere l'inflazione; né certamente dalla scoperta di un modello alternativo migliore da parte dei teorici del comunismo. Esso è stato vittima della modestia dei successi conseguiti nel campo della produzione di beni di consumo. Quando i consumatori si rifiutarono di comprare beni di qualità inferiore, fuori moda o molto cari, le merci invendibili si ammassarono nei canali della distribuzione. Un'economia diretta da pianificatori non ha alcun meccanismo per aggiustarsi automaticamente alle mutate preferenze dei consumatori. Qualcosa doveva pur essere fatto per prevenire l'immobilizzazione di capitale circolante in merci che nessuno voleva, vale a dire per trasmettere segnali dal consumatore al produttore e per far sì che il produttore ne tenesse conto. Altri inconvenienti del sistema vennero alla luce a mano a mano che il commercio estero si sviluppava e un turismo più libero permetteva ampi confronti con altri paesi sia all'interno sia all'esterno del blocco orientale. I paesi che prima della seconda guerra mondiale avevano un commercio estero e un turismo relativamente liberi si resero conto in maniera anche più acuta delle opportunità perdute, del costo incorso per aver aderito ai rigidi sistemi sovietici di scambio bilaterale e di organizzazione accentrata dell'economia.

Così, i paesi dell'Europa Orientale hanno scoperto il meccanismo adatto alla loro bisogna: il mercato concorrenziale (2). Non è questo il luogo per riflettere sugli ostacoli ideologici che si sono dovuti superare o per meditare sulla controversia; dibattuta nei giornali teorici, circa la compatibilità del nuovo corso con la dottrina consacrata. In certi ambienti aleggia ancora la speranza che potenti calcolatori elettronici possano sostituire l'onnisciente organizzazione centrale di pianificazione ed il suo spirito informatore, il comitato centrale del partito comunista, e realizzare un'ottima ripartizione delle risorse e probabilmente anche un razionale sistema di prezzi. È chiaro tuttavia che ci si sta muovendo risolutamente verso un sistema che dovrà affidarsi ad incentivi e ricompense materiali e a prezzi flessibili invece che a rigidi e minuti piani di produzione, a direttive e a sanzioni amministrative; in sostanza, si tende verso un sistema nel quale verrà assegnata una parte importante al credito.

Dietro i vari mutamenti di carattere organizzativo e procedurale nel settore creditizio e finanziario vi è il riconoscimento che alcuni principi economici, da lungo tempo ritenuti applicabili soltanto ai sistemi capitalistici, sono egualmente validi in un'economia socialista. La funzione di « allocazione » assolta dal mercato, quella di razionamento adempiuta dai prezzi e la necessità di limitare il potere delle autorità di perpetuare situazioni di squilibrio sono ora largamente riconosciute.

I tre paesi dell'Europa Orientale situati al confine col mondo occidentale (Polonia, Cecoslovacchia e Ungheria) sono stati in vario modo i pionieri delle riforme, dapprima con la rimozione dei più ovvii tra gli inconvenienti di un sistema a direzione centralizzata ricalcato sul prototipo sovietico e quindi con l'elaborazione di principi base per la transizione al socialismo di mercato. La Romania, che negli anni recenti ha raggiunto un tasso di sviluppo più alto degli

(2) È forse azzardato attendersi che gli iniziatori delle nuove politiche riconoscano i meriti di Vilfredo Pareto (*Cours d'Economie Politique*, 1897) e di Enrico Barone (*Il ministro della produzione nell'economia collettivista*, « Giornale degli Economisti », 1898); tuttavia, in considerazione dell'importante parte avuta successivamente da Oskar Lange nella Polonia comunista, non dovrebbero avere alcuna remora a rendere omaggio agli originali suoi lavori *On the Economic Theory of Socialism*, pubblicati sulla « Review of Economic Studies » del 1936-37. L'isolamento intellettuale dei paesi dell'Europa Orientale, sia tra di loro sia verso il resto del mondo, che solo ora si va gradualmente rompendo, è rivelato clamorosamente dal fatto che i primi architetti del socialismo di mercato in Jugoslavia non conoscevano gli articoli di Lange; di ciò è notizia nel contributo di I. M. Maksimovič al volume *On political Economy and Econometrics: Essays in Honor of Oskar Lange* (Varsavia, 1965).

altri paesi dell'Europa Orientale e che ha fatto buon uso dei notevoli introiti di valute convertibili per sviluppare il proprio potenziale economico ed innalzare il tenore di vita della popolazione, è stata per qualche tempo restia perfino ad ammettere la necessità di un mutamento. Ma — eccettuata la Romania — con la primavera del 1966 tutti i paesi avevano deciso di intraprendere le riforme, compresa la Bulgaria, la meno sviluppata e la più piccola del gruppo, che normalmente segue da vicino la politica dell'Unione Sovietica.

L'Unione Sovietica ha tentato per molto tempo di far apparire tutti questi mutamenti come semplici miglioramenti nella « direzione dell'economia » e di minimizzare l'importanza dell'allontanamento dai vecchi schemi. È ancora oggi il paese meno pronto ad introdurre innovazioni audaci, preferendo sperimentare cautamente metodi alternativi, applicarli a determinate imprese ed in alcuni casi fare esperimenti connessi in fatto di gestione degli impianti, di remunerazione del lavoro e simili. Per varie ragioni, tra cui la disponibilità di un più ampio ventaglio di risorse rispetto ai vicini dell'Europa Orientale, essa non avverte con la stessa urgenza il bisogno di un mutamento; inoltre, attraverso amare esperienze, ha appreso che gli errori commessi in un'economia grande ed accentrata sono di solito enormi e costosi.

Il sistema politico basato sulla filosofia del materialismo storico è palesemente antistorico. Ogni riferimento alla Jugoslavia, che pure è stata l'iniziatrice del processo di sostituzione di un sistema economico di tipo sovietico con un socialismo di mercato, è accuratamente evitato, particolarmente nell'Unione Sovietica, da coloro che propongono le nuove riforme. La Jugoslavia, inoltre, offre un esempio del tipo di resistenze e difficoltà che i riformatori dei vari paesi probabilmente incontreranno prima della vittoria finale; esse vanno dal sabotaggio all'aperta resistenza da parte della burocrazia arroccata su vecchie posizioni, dall'incapacità nel prendere decisioni autonome da parte dei dirigenti periferici, avvezzi ad eseguire ordini, alle difficoltà nascenti dalla cessazione di produzioni antieconomiche sostenute sinora da sussidi e prezzi artificiali.

Le riforme contemplate richiedono in ciascun paese importanti adattamenti da realizzarsi lungo un certo numero di anni in quasi tutti gli aspetti della politica economica, della responsabilità gerarchica e dell'organizzazione amministrativa. Specifiche tabelle di marcia sono state adottate in alcuni paesi, mentre dappertutto importanti particolari, tra cui molti nell'ambito finanziario, restano ancora da

fissare. Le fondamentali decisioni di già prese implicano un taglio netto con gran parte di quanto in passato era ritenuto parte organica di un sistema economico socialista. Tuttavia, le difficoltà che restano da superare per passare da un'economia basata sul comando ad una fondata sulla domanda sono immense; nè sono limitate al raggiungimento di adeguate soluzioni pratiche per problemi economici. Al di là delle questioni meramente economiche c'è il problema di come spolticizzare il funzionamento di un sistema in maniera tale che il processo attraverso il quale si determinano le decisioni economiche possa seguire le sue proprie leggi, non i dettami del partito; e di come conservare allo stesso tempo il controllo del partito comunista.

Generalmente le nuove politiche presuppongono il decentramento della pianificazione, la riduzione nel numero degli obiettivi fisici, la fusione in grandi categorie delle grandezze economiche determinate e controllate dal centro e la concessione ai dirigenti delle singole imprese di una maggiore autonomia nel raggiungimento degli obiettivi assegnati. Di uguale se non maggiore significato è la tendenza a far maggiore affidamento sull'iniziativa individuale, a basarsi sugli incentivi invece che sugli ordini dal centro, a mettere a punto un sistema di « leve economiche » che costituiscano un'alternativa all'intervento amministrativo, a sostituire l'elevato numero degli indici fisici con il tasso di profitto quale unico o almeno principale indicatore dell'andamento dell'impresa. Nel nuovo sistema di direzione dell'economia, l'azione amministrativa si sposta dai ministeri, posti a capo di specifiche industrie, agli aggregati di imprese.

Le riforme che si vanno introducendo porteranno notevoli mutamenti nei flussi finanziari e nella funzione che il credito, elevato alla posizione di leva-chiave dell'economia, è chiamato a svolgere. Crescerà l'importanza delle banche nell'incanalare i fondi per gli investimenti lordi e nel finanziare il flusso di beni all'interno del sistema economico. Strettamente connesso è il riassetto del sistema dei prezzi che, oltre a raggiungere altri obiettivi, riconoscerà il capitale come elemento del costo di produzione, introducendo un prezzo per il suo uso. Per logica estensione, il finanziamento degli investimenti fissi si trasformerà: invece della forma di contributi a fondo perduto a carico del bilancio statale, assumerà quella di una combinazione di prestiti bancari e di fondi di investimento decentrati, costituiti con i profitti d'impresa. Di conseguenza è da attendersi che la proporzione del reddito nazionale redistribuito attraverso il bilan-

cio diminuirà e che l'importanza dei fondi di investimento decentrati e dei prestiti bancari aumenterà. Nel complesso, le riforme ora delineate non muteranno le caratteristiche basilari delle economie di tipo sovietico, vale a dire la proprietà pubblica dei mezzi di produzione e la pianificazione centralizzata dei principali obiettivi dell'attività economica, ma restringeranno notevolmente il divario tra le economie dirigiste e quelle di mercato.

### Il sistema da riformare.

Prima di esaminare in maniera più approfondita il nuovo ruolo assegnato al credito, al costo del denaro e al prezzo del capitale, è opportuno dare uno sguardo al posto da essi occupato in un sistema economico che ha cercato di ridurre la funzione della moneta a quella di una mera unità di conto (o di abolirla del tutto, come avvenne nell'Unione Sovietica agli inizi degli anni '20), di rendere la distribuzione del credito una conseguenza accessoria della ripartizione amministrativa delle risorse e dei prodotti, ed infine di considerare il capitale un bene gratuito. Questo sistema, che altrove ho analizzato minuziosamente (3), emerse nell'Unione Sovietica dopo la riforma bancaria e creditizia del 1930-32 e fu adottato dagli altri paesi dell'Europa Orientale con l'instaurazione di regimi comunisti dopo la seconda guerra mondiale; nel corso di questo articolo lo designerò come sistema « tipo ».

Tale sistema richiede una specifica organizzazione bancaria, che rappresenta una peculiarità delle economie dell'Europa Orientale (anche se talune similarità si possono riscontrare in paesi sottosviluppati). Si tratta di un sistema altamente centralizzato, dominato da una singola istituzione che riassume in sé le funzioni di banca centrale con quelle di una rete di banche commerciali; a questa onnifacente banca di stato darò il nome di monobanca. In alcuni paesi, ma non nell'Unione Sovietica, esiste una separata banca per l'agricoltura e in molti una banca per il commercio estero. Ad eccezione della Cecoslovacchia, tutti i paesi hanno una banca per gli investimenti, che concede crediti all'industria edilizia; sotto ogni altro aspetto funziona meramente come organo esecutivo per l'erogazione di contributi a fondo perduto, a carico del bilancio, per

(3) *Money, Banking, and Credit in Eastern Europe*, Federal Reserve Bank of New York, 1966, pagg. 168.

finanziare investimenti fissi. Nei paesi dell'Europa Orientale non esistono istituzioni creditizie al di fuori delle banche ufficiali, né « attività » finanziarie, fatta eccezione per la moneta, i buoni fruttiferi dello stato e i depositi nell'unico sistema esistente di casse di risparmio, né ovviamente mercati finanziari.

La monobanca rende servizi soltanto al settore socializzato dell'economia, con poche e insignificanti eccezioni; il credito disponibile per il settore privato nell'industria e nel commercio è una parte trascurabile del totale concesso. Poiché il credito diretto tra operatori economici è proibito, sebbene ciò non impedisca un indebitamento di fatto verso i fornitori mediante ritardo nei pagamenti, la monobanca è virtualmente l'unica fonte di credito per l'economia. Inoltre essa è la banca di emissione (4) ed esercita altre funzioni quali l'incasso delle entrate di bilancio, il pagamento di tutte le spese pubbliche, sia dello stato sia degli enti territoriali minori, e il controllo sull'andamento finanziario delle imprese socializzate.

La differenza tra la monobanca, da una parte, e la banca centrale e le banche commerciali dei paesi non comunisti, dall'altra, è riflessa nella struttura del bilancio (5). Le attività della monobanca sono costituite soprattutto da crediti ai vari settori dell'economia, che in alcuni paesi includono anche una quota relativamente piccola di prestiti per l'abitazione a privati individui; vi è compreso anche un ammontare ignoto di oro e di valute estere, ma non vi figurano titoli dello stato o di privati. Le passività sono date dalla circolazione monetaria e dai saldi dei conti liberi delle imprese, degli uffici governativi, delle banche specializzate e del sistema di casse di risparmio (6); le giacenze di quest'ultimo sono elevate in paesi, come l'Unione Sovietica e la Bulgaria, dove esso non effettua prestiti.

(4) Il sistema monetario dei paesi dell'Europa Orientale offre un esempio classico di moneta legale il cui valore interno è mantenuto mediante rigidi controlli amministrativi dell'emissione di circolante.

(5) Per una parziale ricostruzione del bilancio del sistema bancario sovietico per alcuni anni compresi tra il 1940 e il 1961, si veda EDWARD AMES, *Soviet Economic Processes*, Homewood, Illinois, 1965, pag. 167.

(6) Il sistema delle casse di risparmio fa parte della monobanca nell'Unione Sovietica e in Romania; altrove è indipendente, ma sottoposto alla vigilanza del ministero delle finanze. Infatti, il sistema delle casse di risparmio, nel quale sono stati incorporati tutti gli enti che raccoglievano risparmio e le casse postali, è l'unica organizzazione che provvede servizi bancari alla popolazione: accetta vari tipi di depositi a risparmio, riceve pagamenti per fitti e altri servizi municipali, trasferisce somme da una località all'altra e, in alcuni paesi, concede anche il credito ipotecario e quello al consumo. La Germania Orientale ha una rete di autonome casse di risparmio comunali.

Nei paesi dell'Europa Orientale il circolante e i depositi non sono intercambiabili, cosicchè per la popolazione il primo soltanto serve come mezzo di pagamento (7). Sulla monobanca ricade la responsabilità di mettere in circolazione un ammontare di biglietti che non accresca il flusso di potere d'acquisto alla popolazione al di là della capacità dell'economia ad approntare beni di consumo e a provvedere servizi. Con prezzi fissi il verificarsi di un eccesso di capacità d'acquisto provoca la scomparsa delle merci dai negozi e la formazione di code dinanzi agli stessi: spettacolo piuttosto familiare nell'Europa Orientale fino a qualche tempo fa. La monobanca esercita quindi un rigido controllo sulla circolazione monetaria al fine di evitare accumuli di merci e spese non autorizzate; perciò, ad esempio, i negozi devono ogni giorno depositare tutto il ricavato delle vendite presso la monobanca. Piani molto particolareggiati sulla circolazione monetaria vengono preparati e coordinati con quelli del credito nel cui ambito le banche operano. Tutti i pagamenti all'interno dei settori socializzati, cioè tra le imprese e tra queste ultime e il bilancio dello stato, sono effettuati mediante operazioni contabili nei registri della monobanca. Per facilitare il controllo, ogni impresa è obbligata a tenere i propri conti con un'unica filiale della monobanca, cioè con quella nella cui zona di competenza opera, e solo da essa può ottenere facilitazioni creditizie. Per la stessa ragione i modi di pagamento sono determinati da una regolamentazione generale piuttosto che dall'accordo delle parti interessate. La separazione dei flussi di pagamento in due circuiti, quello del circolante e quello dei depositi, facilita la pianificazione ed il controllo; ovviamente, vi sono interrelazioni tra i due flussi e ambedue questi tipi di moneta vengono accresciuti nello stesso modo, mediante la concessione di crediti.

La disponibilità di fondi non permette di per sé l'acquisizione di risorse, e l'ordine a una banca di compiere un pagamento attingendo all'esistente provvista è sconosciuto; il trasferimento di depositi o di circolante è effettuato soltanto in base a validi documenti. Le singole imprese possono compiere spese soltanto in stretta conformità ai piani economici che le concernono, mentre la monobanca dal canto suo ha ampi poteri per accertarsi che i pagamenti sono

(7) In molti paesi sottosviluppati, ma anche altrove, una gran parte delle spese di consumo è effettuata con biglietti e monete, mentre l'uso degli assegni è quasi esclusivamente limitato alle transazioni tra imprese. Nell'Europa Orientale questa separazione dei circuiti di pagamento è rigidamente applicata per legge.

effettuati soltanto per i fini autorizzati. Controlli particolarmente minuti e rigidi vengono applicati ai prelevamenti di circolante per il pagamento di salari; tali controlli sono ancora rigidamente applicati nell'Unione Sovietica, mentre in altri paesi, ad esempio in Polonia, il controllo della monobanca sul fondo salari si è dimostrato inefficace; ed è stato abbandonato in Ungheria.

In che senso si può parlare di una politica creditizia nei paesi dell'Europa Orientale prima dell'introduzione delle riforme che costituiranno l'oggetto dell'ultimo paragrafo di questo articolo? Trattati e manuali nell'Europa Orientale discutono quasi esclusivamente gli aspetti pratici del controllo sulla circolazione monetaria, sul credito alla produzione e al commercio e sul finanziamento degli investimenti, senza affrontare il problema della politica monetaria come tale o quello delle sue relazioni con la politica finanziaria. Negli scritti di economisti sovietici, che finora hanno dato il tono alla letteratura economica anche negli altri paesi dell'Europa Orientale, invano si cercherebbe un'esplicita discussione della politica monetaria. L'autorevole « Dizionario Creditizio e Finanziario » (8) edito in Russia non contiene alcuna voce a questo riguardo. La politica creditizia è definita come « un sistema di provvedimenti nell'area del credito volti a preservare gli interessi economici della classe dominante »; quale sia in un'economia socialista non si dice, ma una breve sintesi dei suoi compiti è contenuta nella proposizione che « nell'Unione Sovietica la politica creditizia corrisponde ai compiti che il governo pone al paese in ogni fase della costruzione del socialismo e del comunismo ». « Le restrizioni creditizie » sono descritte come « limitazioni o riduzioni nel volume del credito poste in essere dalle banche capitalistiche e dallo stato borghese », mentre « l'espansione creditizia » è « un allargamento del credito, attuato dalle banche capitalistiche e dallo stato borghese, che eccede l'aumento della produzione, stimola la superproduzione e origina le crisi economiche ». Parimenti, i dirigenti bancari dei paesi dell'Europa Orientale, in discorsi e articoli, si concentrano esclusivamente sul come la monobanca può meglio attuare il piano economico o le decisioni del partito. Tali dichiarazioni riflettono la natura esecutiva delle attività della monobanca e trattano sintomaticamente gli aspetti monetari di queste attività (credito, circolazione monetaria) alla stessa stregua

(8) Pubblicato in due volumi nel 1958 e nel 1962 da parte della casa editrice ufficiale specializzata in argomenti finanziari. Le citazioni sono prese dal volume I, pagg. 584-585 e 591.

delle operazioni contabili (compensazioni di crediti e debiti) o delle funzioni di vigilanza (controllo sui prelevamenti per pagamento di salari).

Per mantenere le condizioni di equilibrio e per raggiungere gli obiettivi di espansione, le economie dirigitte di tipo sovietico si basano su una pianificazione totale delle risorse materiali e non su strumenti indiretti volti ad influenzare la domanda aggregata e la sua composizione (9). La ripartizione delle risorse è determinata da piani economici i quali specificano per ciascuna impresa, o gruppo di imprese, i tipi e le fonti dei fattori produttivi, nonché i canali attraverso i quali la produzione deve essere distribuita. Prezzi al consumo e prezzi all'ingrosso per le transazioni tra imprese di stato sono fissati d'imperio e mutati di rado. L'equilibrio tra l'offerta e la domanda monetaria per beni di consumo e per servizi è raggiunto attraverso decisioni delle autorità responsabili del piano circa la produzione, i prezzi ed i salari. Agli scostamenti dalle grandezze pianificate, si verificano essi dal lato della produzione o da quello della distribuzione, si cerca di ovviare con interventi amministrativi piuttosto che attraverso il meccanismo di mercato. Pertanto, gli aggiustamenti necessari al mantenimento dell'equilibrio sono effettuati dai vari organi amministrativi responsabili della pianificazione, non dalle autorità monetarie (10).

Sin dalla sua origine la pianificazione finanziaria nell'Unione Sovietica ha avuto un carattere « derivato » (11). I flussi monetari sono pianificati come contropartita dei flussi reali e aggiustati alle variazioni di questi ultimi. In tal modo la politica monetaria e cre-

(9) Il sistema creditizio e finanziario dell'Unione Sovietica, che è servito da modello per quelli degli altri paesi dell'Europa Orientale, è stato discusso approfonditamente in noti volumi e articoli in lingua inglese da parte di W. B. Reddaway, G. Grossman, D. Hodgman, A. Z. Arnold, F. D. Holzman, Joseph Berliner e L. E. Hubbard. Estese bibliografie contenenti pubblicazioni in diverse lingue, incluse le originali fonti russe, sono in MARIE-L. LAVIGNE, *Le capital dans l'économie soviétique*, Parigi, 1961; SIEGPRIED FRIEBE, *Der Kredit in der Zentralverwaltungswirtschaft sowjetischen Typs*, Berlino, 1957; G. MENZ, *Das Sowjetische Bankensystem*, Berlino, 1963.

(10) È significativo che nel volume *Economics of Soviet Planning* (Yale University Press, 1964) scritto da una delle maggiori autorità nel campo dell'economia sovietica, il prof. Abram Bergson, per una collana di studi comparativi delle varie economie non vi è alcun capitolo sulla moneta e sulle banche e solo un superficiale accenno alla monobanca: « Un'altra importante istituzione che ha compiti nel settore creditizio e finanziario (oltre al ministero delle finanze) è la banca di stato » (pag. 38).

(11) Per una discussione dei piani finanziari sovietici si veda G. GARVY, *The Role of the State Bank in Soviet Planning*, in « Soviet Planning: Essays in Honor of Naum Jasny » (Oxford, 1964).

ditizia, subordinata al raggiungimento degli obiettivi di produzione fissati nei piani economici, si propone principalmente di assicurare l'efficienza della circolazione monetaria e in genere del meccanismo dei pagamenti, nonché di facilitare la vita economica delle imprese. Data l'intelaiatura istituzionale fondata sulla monobanca e i fini che essa si propone, la maggior parte degli strumenti monetari normalmente usati dalle banche centrali dei paesi non comunisti sono irrilevanti nell'Europa Orientale. Le variazioni intervenute nella ripartizione del credito in vari paesi sono il risultato di decisioni amministrative sanzionate nei piani finanziari, non la conseguenza dell'applicazione dei tipici strumenti monetari usati dalle banche centrali dei paesi occidentali. Poiché nel sistema tipo l'interesse è una mera commissione per servizi volta a coprire i costi di gestione, i tassi tendono ad essere uniformi per tutti i prestiti senza distinzione per il fine per cui sono contratti. Il loro basso livello discende dal convincimento che in un'economia socialista non v'è posto per l'interesse, il quale porterebbe seco le caratteristiche, particolarmente riprovevoli, di un tipo di « reddito parassitario » proprio delle economie capitalistiche. Anche l'accresciuta differenziazione dei saggi d'interesse durante l'ultimo decennio riflette semplicemente le opinioni dei dirigenti circa la relazione tra il costo del credito e i costi di produzione e distribuzione; essa non esprime le decisioni sulla quantità di credito da concedere, nè sui settori di utilizzazione — questioni che sono regolate dai piani economici.

La funzione principale del credito nei paesi dell'Europa Orientale è quella di aumentare il capitale d'esercizio di cui le imprese di stato sono dotate. Eccetto che in agricoltura, il ruolo del credito nella formazione di capitale fisso è trascurabile, anche se negli anni recenti un certo ammontare di prestiti a lungo termine si è reso disponibile per la costruzione di case da parte di singoli o di cooperative.

Poiché l'obiettivo fondamentale di tutta l'attività economica nei sistemi a pianificazione centralizzata è il raggiungimento di livelli produttivi stabiliti in termini fisici, il credito viene fornito ogni volta che esso possa aiutare a conseguire questi livelli (« realizzare il piano »). Perciò l'accesso alle istituzioni bancarie ufficiali non dipende dalla redditività delle imprese richiedenti o dalla fiducia che le stesse riscuotono. In verità, i piani economici possono prevedere che alcune imprese di stato operino in perdita, temporaneamente o permanentemente: le autorità possono decidere di non recuperare

integralmente i costi di produzione durante la vita di un impianto o possono stabilire di sussidiare produzioni socialmente desiderabili. Poichè i prezzi alla produzione non sono prezzi di equilibrio e non riflettono le scarsità relative, essendo fissati dalle autorità in base a considerazioni complesse e non necessariamente coerenti (in particolare allorquando più organi stabiliscono i prezzi dei diversi materiali che entrano nel costo di uno stesso prodotto finito), si possono verificare situazioni in cui un'impresa, pur operando efficientemente in termini di indicatori fisici e tecnici, presenta un deficit.

L'ammontare del credito a breve termine concesso nei paesi dell'Europa Orientale è ampio in relazione alla produzione. Nell'Unione Sovietica il totale dei prestiti concessi durante il 1964 è stato di 524 miliardi di rubli (575 miliardi di dollari), contro un reddito nazionale di poco meno di 190 miliardi di rubli (12). Nel sistema « tipo » il credito a breve termine esercita tre funzioni fondamentali: riduce il fabbisogno di capitale di esercizio, finanziando automaticamente le esigenze dei periodi di punta soprattutto con crediti per scorte; assicura la pronta ricostituzione del capitale circolante, una volta realizzata la produzione, mediante un accredito automatico delle fatture in riscossione; provvede un mezzo addizionale per controllare non soltanto la gestione finanziaria, ma tutti gli aspetti delle attività dell'impresa che si indebita.

La maggior parte del credito a breve termine alle imprese concerne le scorte; in ciascun paese la precisa proporzione delle scorte da finanziarsi in tal modo è fissata dalle autorità amministrative per ogni singolo settore industriale (spesso minuziosamente per i vari tipi di materie prime e ausiliarie) e tenendo in adeguato conto le eventuali oscillazioni stagionali. Nell'Europa Orientale gran parte delle discussioni sul credito si concentra sulla determinazione della quota ottimale di prestiti bancari o di finanziamenti per i vari tipi di scorte. Dal 1956 vi è stata una graduale riduzione, almeno al di fuori dell'Unione Sovietica, dei minuti e rigidi rapporti (« norme ») tra produzione e scorte e tra scorte e finanziamento creditizio. Così, la Polonia e la Cecoslovacchia hanno ora riconosciuto alle imprese il diritto di determinare le proprie « norme », mentre in passato queste erano fissate, e ancora oggi lo sono nell'Unione Sovietica, da parte

(12) Si veda M. PESSL, *The Bank and the Profits of an Enterprise*, « Den'gi i Kredit », aprile 1966. Il rapporto tra credito e reddito nazionale ha avuto tendenza a crescere durante l'ultimo decennio.

dei ministeri e degli altri organismi amministrativi che presiedono ai vari settori; passi più limitati in questa stessa direzione sono stati fatti in altri paesi dell'Europa Orientale.

Nonostante gli sforzi della monobanca, la pianificazione totale e l'assenza di fluttuazioni cicliche, una sovraccumulazione cronica di scorte ha afflitto tutte le economie comuniste, in misura maggiore in certe epoche che in altre. Strozature nel processo produttivo e scorte « sbilanciate » di materie prime determinano un enorme aumento dei beni in lavorazione. Inoltre, per la mancanza di indicazioni da parte del mercato, le giacenze di beni di consumo tendono ad essere elevate e a includere misure non richieste e modelli non più domandati; negli anni recenti questo problema è stato aggravato dal rifiuto da parte dei consumatori di acquistare beni di qualità scadente o fuori moda. Pertanto, sebbene il volume del credito per scorte sia pianificato secondo rapporti rigidi, si sviluppano nell'economia bisogni addizionali di credito, non previsti nei piani finanziari, ogniqualvolta si verificano sfasamenti nel flusso dei materiali e dei prodotti finiti oppure vi sia riluttanza da parte dei consumatori ad acquistare i beni offerti.

La seconda funzione principale del credito a breve termine è quella di permettere alle imprese di superare gli sfasamenti d'incasso. Tutte le consegne devono essere pagate immediatamente contro presentazione dei documenti di spedizione, ma la monobanca concede prestiti ai creditori per il periodo, di solito breve, durante il quale i documenti di pagamento sono all'incasso. Questo sistema equivale al ripristino automatico del capitale circolante del venditore, senza esercitare sul compratore un'ulteriore pressione perchè ottemperi prontamente ai propri obblighi.

La funzione di controllo del credito a breve termine equivale nel sistema tipo ad una continua e particolareggiata revisione contabile, da parte della monobanca, della gestione produttiva e finanziaria delle imprese. Sino all'affermarsi delle nuove tendenze negli anni recenti, la banca e i suoi clienti erano avvolti in una rete di relazioni contabili impersonali, caratterizzate da uniformità e rigidità di regole, scarsità di alternative, mancanza di flessibilità e abbondanza di controlli. Questi ultimi raggiungevano i più minuti particolari dell'attività imprenditoriale, inclusa la regolarità con la quale l'impresa onorava le proprie obbligazioni finanziarie correnti e manteneva un saldo sufficiente per il pagamento alla scadenza delle fatture e dei prestiti. Il principale criterio della monobanca nel giu-

dicare il comportamento dei suoi clienti era il raggiungimento da parte di questi ultimi degli obiettivi di produzione, di scorte, di costi unitari e di profitti fissati nel piano economico.

Rispetto al finanziamento a breve termine delle imprese di stato, tutti gli altri tipi di credito sono molto meno importanti. L'agricoltura è ancora il principale settore economico nella maggior parte dei paesi dell'Europa Orientale, ma l'ammontare del credito, sia a lungo che a breve termine, ad essa concesso dal sistema bancario è relativamente piccolo. I prestiti a breve alle fattorie collettive sono normalmente proporzionati agli esborsi di cassa necessari per le produzioni stagionali e alla quota di raccolto venduto alle aziende di stato incaricate dell'acquisto dei prodotti agricoli per il consumo urbano e per l'esportazione. Poiché ogni fattoria cooperativa è una entità indipendente, i suoi fondi di esercizio non beneficiano delle addizioni e delle redistribuzioni disposte da parte di autorità superiori; il credito bancario resta quindi l'unico mezzo per ottenere l'addizionale capitale d'esercizio necessario per i bisogni stagionali o d'altro tipo.

Il credito a lungo termine, concesso alle fattorie collettive per accrescere le loro proprie risorse, serve per compiere investimenti in attrezzature e in bestiame; a causa dell'arretratezza tecnologica che ancora caratterizza l'agricoltura dell'Europa Orientale, vi è, in questo settore, una considerevole domanda insoddisfatta per fondi di investimento. Gli agricoltori indipendenti, là dove sono riusciti a sopravvivere in numero relativamente grande, come in Polonia, ricevono anch'essi crediti a lungo e a breve termine, di solito sulla base di contratti che li obbligano a vendere la propria produzione alle aziende statali d'ammasso; una più limitata concessione di crediti a loro favore e condizioni meno favorevoli sono state usate largamente per indurli a entrare nelle fattorie collettive.

L'insoddisfacente andamento finanziario delle imprese, dimostrato spessissimo dal ritardo nel pagamento delle fatture, dalla mancata restituzione dei prestiti e dalla realizzazione di perdite, creando la necessità di nuovi aumenti del capitale di esercizio, ha posto sin dall'inizio seri problemi alle economie comuniste. A causa della priorità assegnata alla non interruzione della produzione, la monobanca ha dovuto trovare il modo di forzare le « norme » al fine di rinnovare i prestiti non pagati; frequentemente ha anticipato fondi ad altro titolo per permettere il rimborso dell'originario prestito. Come ultima risorsa, fondi di bilancio giungevano a ripianare i vuoti

nel capitale di esercizio di un'impresa. Tassi di interesse penalizzatori e altri strumenti del genere erano scarsamente efficaci nel migliorare l'andamento economico; poichè essi riducevano soltanto l'ammontare dei profitti dell'impresa, il loro costo in ultima analisi era sopportato dal bilancio statale. Anche l'applicazione di « sanzioni finanziarie » richiedeva decisioni ad alto livello (13); di massima tali sanzioni non potevano essere imposte da funzionari di banca locali, i quali del resto erano scarsamente interessati a comminarle. Uno degli argomenti attualmente dibattuti in diversi paesi dell'Europa Orientale è quello appunto di come rendere la monobanca direttamente interessata alla redditività delle imprese cui essa fornisce credito.

Mentre nell'area del credito a breve termine vi è una somiglianza almeno superficiale tra i meccanismi occidentali e quelli orientali, considerevoli sono le differenze nei canali attraverso i quali fluiscono i fondi di investimento. Nei paesi comunisti il bilancio statale è il più importante condotto finanziario, sia all'interno del settore socializzato sia tra i vari settori economici. Esso adempie un'importante funzione redistributiva, particolarmente tra agricoltura e industria nonché tra differenti industrie e tra regioni diverse; da esso provengono anche trasferimenti agli altri enti territoriali, i quali hanno minori entrate dirette. Circa la metà del reddito nazionale di ognuno dei paesi comunisti passa attraverso il bilancio; la proporzione è molto più forte che nei paesi occidentali. Le spese a favore dell'economia, soprattutto per investimenti in capitale fisso, raggiungono normalmente un terzo circa delle spese totali. Il settore privato, che non beneficia delle spese di bilancio, è così piccolo che probabilmente in nessuno di quei paesi supera il 5% del totale della produzione non agricola; nell'Unione Sovietica l'intera produzione, ad eccezione di quella delle cooperative artigiane, è opera di imprese di stato e di fattorie collettive.

Quasi tutta la differenza tra i ricavi delle imprese di stato e i loro costi diretti di produzione è incanalata nel bilancio statale sotto forma di imposta sui profitti e di imposta sulla cifra d'affari; quest'ultima è diversa da prodotto a prodotto ed ha la funzione di elevare i prezzi per ciascuno di essi in misura sufficiente a prevenire un eccesso di domanda effettiva. Ad esempio, nel 1961 il bilancio

(13) Nell'Unione Sovietica la competenza sulle sanzioni da applicare in ciascun caso particolare spetta a vari organi che vanno sino ai ministeri di settore e al consiglio di amministrazione della « Gosbank »; si veda I. CHERNOV, *The Bank under the New Conditions*, « Kommunist », maggio 1966.

sovietico trasse da queste fonti il 68% delle entrate totali (14). Una parte relativamente minore dei profitti è ritenuta per accrescere i fondi assistenziali dell'impresa e per distribuire benefici accessori e gratifiche al personale.

In questo sistema le decisioni sulla destinazione della produzione corrente, come tutte le altre decisioni macroeconomiche, sono incorporate nel bilancio statale. In questo è compreso, in effetti, un insieme di fondi d'investimento, con i quali si creano nuove industrie, si ampliano le imprese esistenti e si soddisfano i bisogni di capitale circolante di un'economia in espansione. L'aumento del capitale di esercizio delle singole imprese, nonché la ricostituzione del capitale intaccato da perdite di gestione si compiono con l'utilizzo di contributi che gravano sul bilancio statale — quando non avvengano con il ricorso al credito della monobanca o con la ritenzione di una parte dei profitti. La principale differenza è che il capitale ottenuto sotto forma di prestito è oneroso, mentre le sovvenzioni a carico del bilancio sono gratuite.

Qualora il capitale d'esercizio di una qualsiasi impresa sia ritenuto eccessivo dall'autorità di vigilanza, normalmente un ministero, esso può essere ridotto e trasferito a qualche altra impresa di stato. Questa redistribuzione amministrativa, di cui si è fatto maggior uso in alcuni paesi, contribuisce a ridurre l'interesse dei dirigenti d'impresa per una rigorosa gestione del capitale stesso. Vi è scarso incentivo ad accumulare fondi « propri » quando questi sono « appesi ad una corda » che l'autorità di vigilanza può tirare a suo piacimento. E in verità, nel sistema tipo la linea di demarcazione tra il capitale di esercizio « proprio » e quello preso a prestito non ha un reale significato sia dal punto di vista della gestione sia con riferimento ai suoi effetti sulla conduzione di un'impresa.

Per un'analisi degli inconvenienti del sistema tipo non è più necessario affidarsi soltanto agli sforzi di una generazione di studiosi occidentali, che hanno tentato di estrarre un quadro realistico del funzionamento interno di un'economia dirigista da frammentarie statistiche e dalle mute critiche di coloro che vi operano. Il verdetto è ora sul banco: è nelle recenti risoluzioni degli organi politici dei partiti comunisti dell'Europa Orientale.

(14) AMES, *op. cit.*, pag. 161; a pag. 160 Ames dimostra che nell'Unione Sovietica « nel corso dell'ultima generazione, almeno il 90 per cento dell'accumulazione (eccedenza di ricavi sui costi) è confluita nel bilancio ».

Il lungo elenco di critiche si può sintetizzare in poche proposizioni. Il finanziamento degli investimenti fissi con fondi di bilancio sotto forma di contributi gratuiti comportava una notevole maldistribuzione delle risorse e costosi ritardi nel compimento dei progetti di costruzione. La mancata inclusione del costo del capitale tra quelli dei fattori produttivi ha determinato lo spreco della risorsa più preziosa per tutti i paesi in corso di sviluppo; inoltre, ha portato a distorsioni nei prezzi tra beni strumentali e beni finali e a grossolane disparità tra prezzi interni e prezzi esterni. Raggiungendo ogni ricompensa al raggiungimento di obiettivi fissati, esclusivamente o principalmente, in termini reali, si è finito col trascurare le preferenze del consumatore e con l'annullare gli incentivi alla massimizzazione del profitto. La concessione del credito in base a criteri uniformi, stabiliti al centro e volti a facilitare il raggiungimento di piani di produzione piuttosto che a modificare la ripartizione delle risorse reali, si è risolta in una disponibilità quasi automatica di credito e quindi ha incoraggiato il cattivo uso delle risorse. La raccolta di dati statistici oltremodo minuziosi ha consentito di calcolare il grado di « raggiungimento del piano » in termini di centinaia di indicatori separati, ma non ha generato impulsi che mettessero in moto processi di aggiustamento.

#### Primi passi verso una maggiore flessibilità.

Dopo la morte di Stalin e le insurrezioni di Polonia e di Ungheria, cominciò a manifestarsi la tendenza verso una maggiore flessibilità nel settore bancario e creditizio. A metà degli anni '60, allorché ampie riforme economiche vennero annunciate, l'importanza attribuita alla minuta pianificazione del credito si era già notevolmente ridotta, specialmente in Ungheria e in Polonia, e la gestione del credito era divenuta più elastica. In parte questa accresciuta libertà era derivata dall'ampliamento delle responsabilità attribuite ai funzionari di banca periferici o dalle iniziative prese da costoro, capaci di conoscere i bisogni ed i problemi locali meglio dei pianificatori moscoviti. Le possibilità di manovra dei dirigenti locali della monobanca, tuttavia, erano piuttosto anguste, essendo limitate in sostanza all'autorizzazione a trasferire una parte modesta delle linee di credito non utilizzate da area ad area, da industria a industria, o da impresa ad impresa. Intanto, gli obiettivi, i principi

ed i metodi fondamentali nella gestione del credito rimanevano inalterati, al pari della struttura bancaria; in Cecoslovacchia la banca degli investimenti fu assorbita dalla monobanca. In questo periodo l'attività delle banche per il commercio estero si venne espandendo e attualmente tutti i paesi dell'Europa Orientale ne hanno una con il compito di compiere tutte le operazioni di pagamento e di credito verso l'estero. La politica creditizia mantenne il suo ruolo di esecutrice del piano; i funzionari della banca continuarono semplicemente a verificare se le richieste di prestito erano conformi alle norme applicabili nel caso specifico, senza decidere se l'uso cui si intendeva destinare i fondi era, tra le possibili alternative, quello a più alto rendimento.

Uno dei primi passi verso una maggiore elasticità nell'uso del credito a breve termine fu quello di riunire in una o poche voci i vari motivi per i quali i piani finanziari prevedevano la concessione del credito; precedentemente essi specificavano l'ammontare che si poteva concedere ad ogni industria per ciascuno dei fini elencati. Vigendo il sistema tipo, si era avuta una proliferazione di « oggetti di finanziamento »; ma verso la fine degli anni '50 il loro numero cominciò a diminuire; in Polonia, ad esempio, fu ridotto da 20 a 7 e in Romania da oltre 13 a 8. Altra innovazione fu quella di dare ai funzionari locali della monobanca maggiori poteri nella ripartizione dei fondi e nel trasferimento dei margini non utilizzati tra imprese della stessa industria, mentre alle sedi regionali della monobanca venne conferito il potere di realizzare analoghi aggiustamenti sulle quote di credito assegnate alle singole filiali. Un ulteriore sviluppo nella stessa direzione fu rappresentato dalla concessione di più favorevoli condizioni alle imprese ben amministrate, che dimostravano di aver conseguito profitti uguali o superiori alle aspettative o che comunque avevano raggiunto i propri obiettivi. Alle imprese che si trovavano in difficoltà non per propria colpa, ad esempio per effetto di ritardati pagamenti da parte dei clienti o per l'impossibilità di portare a termine la produzione in corso per mancanza di parti, venne concesso di ricostituire la propria liquidità, facendo ricorso al credito a condizioni di favore (è il caso, ad esempio, dei « crediti di liquidità » in Polonia e nella Germania Orientale).

Nei paesi dell'Europa Orientale, con la possibile eccezione dell'Unione Sovietica, si venne pertanto progressivamente abbandonando il fondamentale principio che il credito deve essere un'esatta contropartita del movimento di beni lungo i canali della produzione e della

distribuzione, cioè che tutti i prestiti devono avere una « garanzia » in attività reali (15). In effetti, il principio non aveva mai avuto una applicazione letterale, com'era inevitabile che fosse se le autorità volevano evitare le reazioni a catena derivanti dal mancato pagamento dei fornitori o degli operai da parte di alcune imprese. Dapprima si provvide a ciò permettendo alle imprese di ottenere credito per usi diversi dai tradizionali « oggetti di credito », quali il finanziamento delle scorte o l'incasso delle fatture. I nuovi tipi di finanziamento furono introdotti con le denominazioni di « transitorio », « speciale », « interinale » e « straordinario »; di fatto, tutte e quattro queste forme erano contemporaneamente in uso in Polonia, dove il sistema tipo sembra aver incontrato maggiori difficoltà che altrove. In un secondo tempo, è stata ampliata la concessione di prestiti per capitale di esercizio, genericamente inteso e inclusivo del pagamento dei salari; la Polonia è stata la prima ad introdurre tali « crediti di produzione ». Una variante di questi sono i crediti collegati al fatturato, in cui l'ammontare concedibile è una proporzione fissa della produzione totale o delle vendite, ossia non è più collegato alle punte stagionali nelle scorte di specifiche materie prime o di combustibili. Infine, invece di concedere credito ai venditori per permettere loro di ricostituire il capitale di esercizio allorchè i clienti ritardano i pagamenti, i prestiti han cominciato ad essere concessi direttamente ai compratori per porli in grado di compiere i pagamenti alla scadenza: uno dei maggiori difetti del vecchio sistema era infatti quello di non esercitare alcuna pressione sul debitore per costringerlo ad onorare i suoi impegni. Pertanto, senza sacrificare la pretesa superiorità delle tecniche creditizie socialiste, di cui tanto vanto si mena nella letteratura bancaria dell'Europa Orientale, la concessione del credito alle imprese si è venuta sempre più commisurando alle necessità, condizioni e prospettive effettive dei prestatari che non all'esecuzione di rigidi piani definiti dal centro. Alle stesse imprese è stata affidata una maggiore responsabilità nella elaborazione dei piani finanziari. Forse l'Ungheria si è allontanata più di ogni altro paese

(15) Nell'Unione Sovietica questo principio ha condotto ad un eccesso di controlli burocratici, essendo necessario avere migliaia di ispettori per verificare la consistenza delle scorte in varie località. Non più tardi della primavera del 1966, il direttore della filiale moscovita della banca di stato indicava con orgoglio che il 99,86% dei prestiti erano garantiti da attività reali (« Den'gi i Kredit », maggio 1966, pag. 90).

da una rigida pianificazione del credito, ma quasi dappertutto, almeno fuori dei confini dell'Unione Sovietica, le prescrizioni del piano creditizio generale hanno assunto il carattere di indicazioni di massima piuttosto che di obiettivi rigidi.

Dalla fine degli anni '50 un volume di credito rapidamente crescente è stato concesso alla popolazione, soprattutto mediante prestiti fatti dalle casse di risparmio. L'aumento della produzione disponibile per usi interni ha reso possibile l'abbandono dei prestiti forzosi e l'espansione del credito al consumo, introdotto nell'Unione Sovietica nel 1959 e in qualche altro paese anche prima. D'altra parte, varie tecniche, in parte derivate dall'Occidente, son state sviluppate per incoraggiare il risparmio e per subordinare l'acquisizione di beni scarsi, quali case e automobili, all'accumulazione di somme per il pagamento di sostanziali anticipi. Diversi tipi di conti a risparmio sono stati introdotti per promuovere il risparmio da destinare a specifiche finalità, mentre, viceversa, si è ammessa la concessione di prestiti per fronteggiare spese eccezionali, come matrimoni, funerali, trasferimenti di residenza. Alcuni dei paesi comunisti sono anche ricorsi a libretti al portatore, a trattamenti tributari preferenziali per il risparmio e a servizi di giro-conto per i detentori di libretti di risparmio.

La costruzione di case da parte di privati o di cooperative ha ricevuto pubblici incentivi sotto forma di prestiti a lungo termine e a basso saggio d'interesse; in alcuni paesi, tra cui la Cecoslovacchia e la Polonia, una notevole quota delle nuove costruzioni urbane di tipo residenziale è stata finanziata in questo modo, sollevando così i comuni, le fabbriche e gli altri datori di lavoro dalla fornitura di alloggi al personale. Negli anni recenti la concessione di credito al settore privato è stata ampliata, particolarmente in Polonia, Ungheria e Germania Orientale, al fine di stimolare la produzione di beni di consumo, inclusi i beni normalmente non prodotti dalle industrie di stato, quali mobili e articoli di abbigliamento, e per migliorare i servizi (anche di riparazione) a disposizione del consumatore. Parimenti è stata liberalizzata la concessione di credito agli agricoltori indipendenti, specialmente in Polonia, ove costituiscono la stragrande maggioranza della popolazione agricola, e, in alcuni paesi, anche ai lavoratori delle fattorie di stato e ai membri di quelle collettive per permettere di mandare avanti le loro limitate attività agricole private. Anche l'Unione Sovietica di recente ha ammesso la concessione di

prestiti ai contadini sia delle fattorie di stato sia di quelle collettive per l'allevamento del bestiame privato (16).

In quest'ultimo periodo c'è anche stata una certa liberalizzazione delle concessioni di credito a medio e lungo termine, che in tutti i paesi era stato usato come mezzo per stimolare la meccanizzazione su piccola scala e il rinnovamento tecnologico (17). Gradualmente le condizioni di questo tipo di credito sono state rese meno onerose; in un secondo tempo sono state allargate le sue finalità, sì da comprendere la produzione di beni per i consumi di massa. Gli investimenti così finanziati, tuttavia, hanno continuato ad essere ostacolati da restrizioni eccessivamente rigide; per esempio, le nuove costruzioni ne sono state escluse. Inoltre, si sono incontrate difficoltà nel procurarsi attrezzature per progetti non inclusi nei piani economici generali. Di maggior peso, forse, è stata la riluttanza a ricorrere a prestiti per effettuare investimenti, non essendo conveniente pagare interessi per fondi che potevano ottenersi gratuitamente facendo includere il progetto nel piano economico dell'anno successivo.

Nel complesso, i vari provvedimenti adottati dopo la seconda metà degli anni '50 per una più elastica utilizzazione del credito avevano determinato, almeno nei paesi minori dell'Europa Orientale, una certa liberalizzazione del rigido sistema tipo. Ma fino alla prima metà degli anni '60 non erano riusciti a fare del credito uno strumento per raggiungere una migliore ripartizione delle risorse o per accrescere l'efficienza del sistema economico nel suo complesso.

(16) Per l'acquisto di una mucca con un prestito (il cui ammontare massimo per famiglia è di 300 rubli per una mucca e di 150 per un vitello) si deve indirizzare una richiesta alla fattoria di stato o collettiva, oppure, nelle aree rurali o suburbane nelle quali l'allevamento dei bovini costituisce un'occupazione secondaria dei lavoratori urbani, all'impresa o all'ufficio statale da cui si dipende. Il datore di lavoro, vale a dire il dirigente amministrativo della fattoria o il direttore generale dell'impresa, decide sulla concessione del prestito e quindi invia la richiesta al competente ufficio della monobanca. Il datore di lavoro garantisce il prestito, funge da esattore della banca trattenendo le somme per l'ammortamento mensile e per il pagamento degli interessi (2% l'anno), verifica che il netto ricavo del prestito sia effettivamente impiegato per il fine dichiarato e riscuote il saldo nel caso che l'animale sia venduto o macellato. Queste procedure sono tipici esempi degli inconvenienti burocratici connessi con la concessione del credito ai singoli. Le condizioni, che comprendono l'ammortamento di un prestito di \$330 in un periodo di 7 anni con un anno di grazia, riflettono il basso livello dei redditi.

(17) Per una rassegna dell'esperienza sovietica in questo tipo di credito, si veda G. GROSSMAN, « Gold and the Sword », in *Industrialization in two Systems: Essays in Honor of Alexander Gerschenkron*, a cura di Henry Rosovsky (New York, 1966).

### La recente utilizzazione del credito come «leva economica».

L'elevazione del credito al ruolo di «leva economica» si è avuta come parte del recente mutamento che in vari paesi dell'Europa Orientale ha condotto verso un nuovo «sistema di direzione dell'economia». Le risoluzioni e i documenti ufficiali che spiegano le ragioni dei mutamenti, illustrano i principi fondamentali della riforma, specificano i criteri per la sua attuazione e talora pongono scadenze per il passaggio da un sistema all'altro, costituiscono una singolare lettura, sia per ciò che ammettono sia per ciò che omettono. Questi scritti hanno molto da spiegare a una generazione cresciuta nell'idea che il «mercato» necessariamente porta seco l'aggettivo di «anarchico» e che il profitto è il risultato dello sfruttamento (18). Infatti, le difficoltà incontrate dai paesi comunisti nell'accettare la proposizione che la funzione dell'interesse non è necessariamente legata al metodo di produzione capitalistico sono comparabili soltanto a quelle di alcuni economisti occidentali nel porre il profitto in un contesto più ampio dell'economia capitalistica.

Le risoluzioni dei vari congressi dei partiti comunisti che definiscono la nuova politica e i discorsi pronunciati per appoggiarle differiscono soltanto nell'impegno con cui tentano di far apparire il nuovo sistema come diretta conseguenza dei precetti formulati da Marx e Lenin e nello sforzo con cui cercano di dimostrare la compatibilità di un processo di aggiustamento di mercato con la macro-pianificazione centralizzata. Ma nessuno di essi indica chiaramente e particolareggiatamente quanto, perchè e come si deve fare. Il nostro interesse qui è circoscritto al settore bancario e creditizio, che ha ricevuto molta attenzione in alcuni paesi (Polonia e Ungheria) ed è stato soltanto sfiorato in altri (19).

Il nuovo sistema di direzione dell'economia rappresenta un passo decisivo nella marcia di allontanamento dalla pianificazione centra-

(18) «Il profitto appartiene a quella categoria dell'economia che nella sua essenza riflette in modo sintetico i principali aspetti delle attività economiche di un'impresa, cioè il volume e la qualità dei beni prodotti e venduti, la riduzione del costo diretto di produzione, l'aumento della produttività del lavoro, l'uso del capitale e così via». (Da *Theses on National Economy* del Politburo del partito comunista bulgaro, «Rabotnicesko Delo», Sofia, 4 dicembre 1965).

(19) L'unica ma significativa proposizione nella risoluzione bulgara afferma: «sarà opportuno che la banca di stato conceda crediti e provveda servizi per l'intera attività delle organizzazioni economiche cercando di influire attivamente sul raggiungimento di una più alta efficienza e di migliori risultati finanziari».

lizzata della produzione e della distribuzione verso un'economia socialista di mercato guidata dalle preferenze degli utilizzatori finali. Esso implica l'abbandono di innumeri serie di obiettivi e di norme, impartiti da organi amministrativi a unità di produzione, e la loro sostituzione con un sistema flessibile di prezzi, col criterio del profitto come guida della produzione e della ripartizione delle risorse e con gli incentivi materiali come mezzi per ottenere il massimo sforzo (20).

Il primo passo verso il nuovo sistema è l'aggancio della produzione alla domanda, da realizzarsi in diversi modi. Le imprese, almeno nel settore dei beni di consumo, pianificheranno la produzione in conformità con i contratti da esse negoziati o con gli ordini effettivamente ricevuti, in molti casi direttamente, da parte degli esercizi al minuto e degli utilizzatori industriali. I dirigenti d'azienda avranno maggiore libertà nel prendere decisioni inerenti alla produzione; e i risultati saranno giudicati non in base al raggiungimento di specifici obiettivi, ma sulla scorta di un piccolo numero di indicatori, tra i quali il tasso di profitto ha un'importanza cruciale.

Uno sviluppo connesso al precedente è la creazione di associazioni d'industria (nell'Unione Sovietica le cosiddette «imprese» costituiscono un esempio di concentrazione), che ha introdotto un importante mutamento nell'organizzazione industriale. Queste associazioni di imprese, talora costituite su base regionale e per ramo di industria, hanno lo scopo di decentrare la responsabilità per la produzione; dirigenti e specialisti delle associazioni lavoreranno direttamente con gli amministratori delle imprese, riducendo così i soffocanti controlli centrali e l'influenza della burocrazia. Tra l'altro, le associazioni renderanno possibili una maggiore specializzazione della produzione, l'avvicinamento delle attività di ricerca e di sviluppo al processo produttivo, il decentramento delle decisioni sull'uso dei

(20) «L'economia sovietica non può rinunciare ad utilizzare i prezzi come importante strumento per modellare l'offerta e la domanda... Mano a mano che l'economia si sviluppa, che si verificano mutamenti nelle tecniche produttive e, con esse, nei costi di produzione, nella domanda e nei bisogni sociali, diventa sempre più necessario usare i prezzi come strumento flessibile, secondo la legge del valore e i fondamentali obiettivi economici... Desideriamo riformare il sistema di pianificazione e di gestione al fine di conseguire l'ottimo aggiustamento reciproco tra direttive provenienti dalla pianificazione centrale e iniziative sorgenti dal basso, tra il sistema delle direttive e quello degli incentivi economici che influiscono sulle imprese e sul personale». Questa dichiarazione è stata fatta da Stefan Jedrychowski, il responsabile in capo della pianificazione polacca, al plenum del partito unificato dei lavoratori polacchi (comunista) che ha approvato le nuove politiche (in «Polish Report», Varsavia, n. 8-9, 1965).

fondi di ammortamento, decisioni sinora prese dai ministeri che presiedono a ciascuna industria e dalle altre organizzazioni amministrative centrali. Nell'Unione Sovietica questi raggruppamenti, ancora allo stadio sperimentale, sono di importanza limitata. Altrove comprendono già la maggior parte delle grandi imprese e molte delle unità più piccole; nella Germania Orientale, per esempio, 1.800 imprese, che rappresentano circa i due terzi della produzione industriale totale, fanno parte di 82 associazioni industriali di questo tipo.

Le associazioni di industria costituiscono e amministrano fondi per investimenti, fondi per la ricerca e lo sviluppo e inoltre fondi di riserva per provvedere assistenza finanziaria temporanea alle proprie associate sotto forma di prestiti a breve termine o di garanzie di prestito. Le associazioni hanno una notevole autonomia nello scegliere i progetti d'investimento e nel determinare le procedure finanziarie. Le loro risorse provengono in parte dai versamenti di profitti non distribuiti e in parte dal credito concesso dalla banca. L'istituzione di fondi associativi rappresenta, in effetti, la creazione di istituzioni finanziarie specializzate e pertanto introduce un elemento del tutto nuovo nella struttura creditizia dei paesi comunisti. In aggiunta al finanziamento per il tramite delle associazioni, le singole imprese utilizzeranno quella parte di profitti, che alimenta i rispettivi fondi di sviluppo, per finanziare i loro progetti d'investimento (di norma soggetti all'approvazione delle autorità pianificatrici); esse saranno anche libere di attuare progetti d'investimento sotto la propria responsabilità se potranno ottenere i necessari finanziamenti bancari.

Un altro mutamento fondamentale concerne la formazione del capitale e la contabilità dei costi. Vigendo il sistema tipo, come si è sottolineato in precedenza, nessuna remunerazione era prevista per il capitale, nell'assunto che esso era proprietà pubblica; ne conseguì una cattiva ripartizione ed uno spreco dei fondi d'investimento, in quanto un più elevato investimento per unità di prodotto non si rifletteva automaticamente in più alti costi. Un'altra generale conseguenza era il ritardo nel completamento dei progetti di costruzione. Ora invece si va affermando il principio che i prezzi al produttore devono includere il costo del capitale (21). Un interesse dovrà essere

(21) Una recente esperienza sovietica illustra chiaramente i differenti effetti pratici dei due principi. In base al vecchio sistema di contabilità dei costi, i profitti del sistema ferroviario sovietico nel 1964 equivalevano al 67,2 per cento dei costi diretti; venne perciò deciso di

contabilizzato sia sul capitale fisso sia su quello circolante; e per uguagliare il valore del capitale fisso nuovo e di quello già esistente, originariamente finanziato con sovvenzioni gratuite, un onere è stato imposto sui beni strumentali ancora in uso, al netto del deprezzamento. In effetti, l'aver istituito un compenso per l'uso del capitale comporta che una parte di quanto veniva prima trasferito dall'impresa al bilancio come profitto sarà pagato d'ora in poi sotto il nome d'interesse (22).

Mentre il principio del capitale come fattore di produzione sembra ora essere stato accettato da tutti i paesi dell'Europa Orientale, la sua applicazione pratica è probabile che sia graduale e che varii da paese a paese. In Ungheria, un costo per il capitale d'investimento, al tasso uniforme del 5%, fu introdotto nel 1964; in Polonia si stanno elaborando norme di esecuzione; invece nella Germania Orientale, in Cecoslovacchia e nell'Unione Sovietica si è ancora in fase di studio. Uno dei problemi più gravi che l'introduzione di un costo per il capitale creerà è l'aumento del numero delle imprese che operano in perdita. Perché il nuovo sistema si possa giustificare pienamente, tali unità produttive dovranno essere rese efficienti o essere chiuse; ciò è riconosciuto dal commento ufficiale che accompagnava l'introduzione dei provvedimenti in questione.

I mutamenti concernenti l'organizzazione industriale e in particolare le operazioni delle associazioni di industria richiedono notevoli modificazioni delle vecchie politiche e procedure creditizie; le conseguenze più significative per l'attività bancaria derivano però dalla riorientazione dei fondi per gli investimenti e dalla trasformazione di gran parte del finanziamento da una base di sovvenzione ad una di prestito. Invece di essere incanalata attraverso il bilancio, una quota notevole dei profitti delle imprese di stato sarà disponibile per investimenti decisi localmente (e qui la Polonia è stato il pioniere) sia dall'impresa stessa sia, come già detto, dalle associazioni d'industria o da analoghi raggruppamenti.

ridurre le tariffe per il trasporto di merci del 20 per cento. Quando l'interesse sul capitale fisso e circolante venne contabilizzato, quel rapporto cadde al 12,6 per cento, livello inferiore a quello medio nazionale per tutte le imprese di stato, cosicché si decise di lasciare invariate le tariffe per le merci. Si veda D. KONDRASCHYV, *The Methodological Basis of the Revision of Wholesale Prices*, « Den'gi i Kredit », maggio 1966.

(22) La riluttanza, di origine ideologica, ad usare questo termine è riflessa dal fatto che nella Germania Orientale viene adoperata l'espressione contributo al fondo di produzione (« Produktionsfondabgabe »); e in Bulgaria quella di imposta per il fondo di produzione.

Le nuove politiche determineranno importanti variazioni nei flussi finanziari e nella ripartizione delle risorse reali. Con la riduzione dei fondi d'investimento provenienti dal bilancio statale, quest'ultimo si avvicinerà di più al tipo occidentale. Sovvenzioni a carico del bilancio continueranno ad esservi per finanziare non soltanto il capitale fisso sociale, ma anche progetti che rivestono carattere di priorità (nuove industrie, importanti programmi per lo sviluppo delle risorse nazionali), talora con la clausola di un successivo rimborso di almeno parte del finanziamento iniziale. Ma la maggior parte dei fondi per investimenti stanziati nel bilancio sarà destinata alla banca di stato o a quella per gli investimenti (i compiti rispettivi delle due istituzioni nel concedere prestiti non sono ancora chiari in molti paesi) per costituire o aumentare un fondo di rotazione.

Sarà notevolmente accresciuta la parte di profitti trattenuta dalle singole imprese e nota nell'Unione Sovietica come « fondo d'impresa », soprattutto per provvedere al pagamento di gratifiche ai dirigenti e al personale sia in danaro sia sotto forma di benefici accessori (come abitazione, viaggi e vacanze, nidi d'infanzia). I termini esatti in cui i profitti da trattenere devono essere collegati alle risultanze economiche — principalmente il tasso di profitto — differiscono da paese a paese; parimenti diversa è la ripartizione di tali risorse tra i vari impieghi. Nell'Unione Sovietica saranno costituiti con i profitti trattenuti da ciascuna impresa tre distinti fondi: per il pagamento di gratifiche in danaro al personale e ai dirigenti (« incentivi materiali »); per benefici accessori, inclusa la costruzione di case di fabbrica; per la ricerca e gli investimenti (« fondo di sviluppo »). In altri paesi si stanno introducendo disposizioni analoghe, che forse favoriscono maggiormente l'utilizzazione dei profitti per il finanziamento di progetti di investimento voluti dall'impresa o dal gruppo di cui fa parte.

Il fine ultimo dei nuovi meccanismi è quello di raggiungere una più razionale struttura degli investimenti produttivi e una riduzione del rapporto investimenti/produzione. Il finanziamento degli investimenti non più mediante sovvenzioni gratuite, ma con prestiti rimborsabili e accumulazione di profitti, divenuti per la prima volta un'importante fonte di mezzi liquidi, si prefigge lo scopo di raggiungere risultati che le decisioni amministrative e i controlli minuti non potevano conseguire. Si spera così di ridurre lo spreco, largamente criticato, di risorse reali e di diminuire i ritardi, generalizzati e costosi, nel completamento di nuovi progetti.

È evidente che il nuovo sistema di finanziamento degli investimenti avrà importanti conseguenze sui prezzi. Tutti i paesi sono ora impegnati nella revisione dei prezzi, che sono ancora fissati amministrativamente, per far sì che essi riflettano più da vicino tutti i rilevanti fattori della produzione e le scarsità relative. In particolare; i prezzi dei beni strumentali, tenuti artificialmente bassi per stimolare gli investimenti, e quelli pagati al settore agricolo, compresi per favorire l'industrializzazione, tenderanno ad aumentare. L'intero sistema dei prezzi nell'Europa Orientale tenderà probabilmente ad avvicinarsi a quello del mondo occidentale. Ciò dovrebbe portare a notevoli mutamenti nella struttura e nella direzione del commercio internazionale, come è accaduto alla Jugoslavia nel corso degli anni recenti.

L'affermarsi del metodo di finanziare col credito gli investimenti fissi e lo sviluppo di associazioni di industria influiscono fortemente sulle funzioni del sistema bancario. In diversi paesi, speciali uffici della monobanca sono incaricati di soddisfare i bisogni bancari delle associazioni, nonchè di centralizzare e controllare la pianificazione delle loro necessità di credito e di contante, mentre le effettive operazioni restano affidate alla competenza delle filiali nel cui territorio i membri dell'associazione operano. Un ulteriore passo è stato fatto dalla Cecoslovacchia nel 1965, con la creazione di speciali uffici della monobanca competenti per ramo d'industria piuttosto che per circoscrizione territoriale al fine di rendere servizi a una o più associazioni di industria o alle imprese giganti come la « Bata » e la « Skoda ». La Germania Orientale è andata anche oltre in questa direzione istituendo, all'interno della propria monobanca (la « Notenbank »), sezioni specializzate (« Industrie bankfiliale ») che rendono servizi a non più di tre associazioni d'industria. Ovviamente, i bisogni di credito differiscono grandemente da industria a industria e da situazione a situazione. Il nuovo metodo di concessione del credito, al contrario del precedente, riconosce ciò e richiede una più profonda e aggiornata conoscenza della tecnologia, delle condizioni della domanda e dell'offerta e della redditività di ciascuna impresa.

Per la prima volta funzionari di banca saranno impegnati nella valutazione dei progetti e in vere negoziazioni con i potenziali investitori. Le singole imprese dovranno giustificare l'economicità dei progetti per i quali chiedono il finanziamento; la loro volontà di impiegare i propri fondi diverrà un importante fattore nella deci-

sione della banca per la concessione del prestito (23). Col passare del tempo, le banche verranno ad amministrare un fondo di rotazione per gli investimenti rapidamente crescente, le cui risorse, oltre che dall'ammortamento dei prestiti e dal pagamento degli interessi, saranno accresciute da periodici stanziamenti di bilancio. Sino a quando resteranno nei limiti dei fondi accumulati per finanziare investimenti, le banche avranno un considerevole margine di manovra nell'accogliere le richieste di prestito. Un logico sviluppo sarebbe l'istituzione di un separato fondo nazionale d'investimento; suggerimenti in questo senso sono stati già fatti, almeno in Polonia.

Il tentativo di fare del credito una « leva economica » comporta anche una maggiore differenziazione dei tassi d'interesse sui prestiti a breve termine per capitale circolante ed un mutamento nelle procedure contabili, mediante il quale il costo di tale credito entri direttamente nella determinazione dei profitti che l'impresa trattiene. Il principio dei tassi d'interesse uniformi e bassi (nell'Unione Sovietica, di solito, 1% o 2%), che prevalse sotto il sistema tipo, cominciò a soffrire eccezioni nella seconda metà degli anni '50, almeno al di fuori dell'Unione Sovietica; ma le differenze tendevano ad essere basate sulle finalità dei prestiti piuttosto che sulla solidità dei mutuatari e ad essere usate soprattutto per scoraggiare la morosità e per sussidiare attività socialmente desiderabili. Dopo i recenti sviluppi, la monobanca ha ottenuto una maggiore autonomia per le operazioni di credito a breve termine e può prendere in considerazione il fattore rischio. Poichè gli interessi entrano nella determinazione dei profitti d'impresa e dei compensi alla direzione, il costo del credito diviene un fattore importante nelle decisioni imprenditoriali. Nelle pubblicazioni dei paesi dell'Europa Orientale è stato ammesso ampiamente che le nuove politiche hanno avuto l'effetto immediato di ridurre le scorte di magazzino, il cui livello non molti mesi prima era stato giudicato incomprimibile dai dirigenti delle fabbriche; così come l'introduzione di un interesse sul capitale fisso ha rivelato improvvisamente che le imprese potevano rinunciare a considerevoli quantità di macchinari e di attrezzature, tenuti come margine di sicurezza sino a quando il capitale era un bene gratuito.

(23) « Le banche devono perseguire un'attiva politica creditizia, stabilire specifiche condizioni in base alle quali concedere crediti per investimenti e decidere quali imprese devono beneficiarne »; così afferma la risoluzione del comitato centrale del partito comunista ungherese sulla riforma del sistema economico.

Certo, nel nuovo sistema economico la politica creditizia non soppianderà la pianificazione, ma piuttosto determinerà una riduzione del suo ambito d'applicazione, accrescendone l'efficacia e la flessibilità. Il volume totale del credito da concedere e le sue principali ripartizioni continueranno ad essere pianificate al centro, al fine di preservare l'equilibrio monetario. Nel quadro delle nuove politiche, il credito appare « una corda più tesa invece di un guinzaglio più lento », ma sarà usato con una differente serie di obiettivi e di criteri. L'efficacia dei nuovi criteri di gestione del credito dipenderà dall'effettivo spostamento di una parte considerevole del meccanismo decisionale dai pianificatori centrali ai dirigenti d'impresa.

Tali prospettive sono rilevanti per rispondere alla domanda se qualcosa di simile a una « politica monetaria socialista » è sul punto di nascere. Sebbene una risposta non possa ancora azzardarsi, sembra che i nuovi sviluppi, invece di conferire in maggior misura alla monobanca gli attributi di una banca centrale nel senso occidentale, molto probabilmente ne accresceranno l'importanza come intermediario finanziario. Le riforme renderanno l'accesso delle singole imprese al credito maggiormente dipendente dalla loro redditività, dalla loro posizione finanziaria e, almeno indirettamente, dalla capacità della loro direzione. Passi anche notevoli verso una forma di compromesso tra pianificazione centralizzata e meccanismo di mercato non necessariamente comporteranno mutamenti fondamentali nei compiti del sistema bancario. La monobanca, cui si è concessa una autonomia considerevolmente maggiore nel trattare problemi microeconomici, avrà l'occasione per divenire una più efficiente banca commerciale e d'affari, ma non vi sono indicazioni che ad essa saranno affidate più vaste responsabilità come banca centrale.

GEORGE GARVY