

1. Crisi, stabilizzazione e riforma nell'Europa Centro Orientale. Prospettive e risposta occidentale

di Domenico Mario Nuti

1. Una rassegna

Negli anni recenti le economie socialiste dell'Europa orientale hanno attraversato una crescente crisi economica che a sua volta ha incoraggiato la radicale riforma del loro sistema economico e politico, che era caratterizzato dal monopolio comunista del potere, la proprietà statale e la pianificazione centrale. Il 1989 è stato un punto di svolta decisivo per l'economia e le istituzioni politiche ed economiche di questi paesi; ciò è riflesso nel linguaggio comune con il diffondersi di nuove etichette per questi paesi, ora solitamente designati come economie in transizione dell'Europa Centro Orientale, o economie «post-comuniste».

Fino al 1989 la crisi economica attraversata da questi paesi era una crisi di rallentamento dello sviluppo economico o, tutt'al più, di ristagno, non di declino o collasso; era una crisi non tanto di produzione ma di distribuzione, ossia di disequilibrio interno ed esterno, che poteva essere considerato temporaneo e rimediabile perché riguardava gli stock (ad esempio il debito estero, l'offerta di moneta) piuttosto che i flussi (la bilancia commerciale, il reddito e i consumi reali). La riforma economica era diretta verso un modello di «socialismo di mercato» non ancora pienamente elaborato ma distinto dal capitalismo; il progresso del pluralismo politico non sembrava minacciare il ruolo direttivo del partito comunista; in campo internazionale si presumeva la continuazione dell'integrazione economica all'interno del blocco del Consiglio di Mutua Assistenza Economica (o Comecon) sia pure in una forma modificata dal diffondersi di mercati e di liberalizzazioni.

Nel corso del 1989-90 questa prospettiva è cambiata drasticamente. La crisi economica si è aggravata; il ristagno si è trasformato in marcato declino; le autorità hanno rivelato dati più preoccupanti sul debito, l'inflazione e i tassi di sviluppo. Il disequilibrio si è esteso ai flussi, ed è cresciuto a livelli insostenibili, difficili da stabilizzare con mezzi propri, ossia senza forme sostanziali di solidarietà internazionale. Ad un passo accelerato la riforma politica ha spazzato tutti i paesi dell'Europa Centro Orientale nella seconda metà del 1989; come dicono i polacchi, ci sono voluti dieci anni in Polonia e dieci mesi in

Ungheria ma solo dieci settimane in Germania, dieci giorni in Cecoslovacchia, dieci ore in Romania (anche la Bulgaria è andata avanti in modo meno vistoso, mentre solo l'Unione Sovietica è rimasta indietro). Il ruolo direttivo del Partito è stato sfidato con successo da processi politici formali e informali; l'umiliazione elettorale del partito comunista polacco nel 1989 veniva ripetuta nel 1990 in Ungheria, in Cecoslovacchia, in Germania. Questa trasformazione radicale è stata resa possibile dalla acquiescenza sovietica, dovuta in parte alla leadership di Gorbachov in parte alla *débaclé* economica sovietica. Forze centrifughe hanno frammentato l'Unione, con dichiarazioni unilaterali di indipendenza prima da parte delle repubbliche baltiche poi dalle altre ad eccezione della Kirghisia e del Kazakistan, si è disgregato il Comecon e si è ridotta la coesione interna di altri paesi membri (la Cecoslovacchia è oggi la Repubblica Ceca e Slovacca; anche la Jugoslavia si sta dividendo; problemi etnici e nazionali stanno esplodendo dappertutto in questi paesi). La riunificazione tedesca è stata realizzata mediante un meccanismo che aveva l'aspetto di un'unione monetaria ma era in realtà un gigantesco «*debt-for-equity swap*» al cento per cento fra stati sovrani. Il processo di trasformazione ha reso possibile il disarmo internazionale e prodotto un «*dividendo di pace*» per tutti, anche se è difficile riciclare le risorse così liberate in modo da alimentare l'ulteriore progresso economico e politico dell'Europa Centro Orientale.

La tendenza è dappertutto non più la riforma economica del vecchio sistema ma la sua completa sostituzione con un sistema pienamente capitalistico, con un ruolo minore per la proprietà statale che è ora l'oggetto di rapida privatizzazione. In teoria la possibilità di una «*terza via*» viene lasciata aperta in Unione Sovietica, in Romania e Bulgaria, ma questa alternativa è ancora non definita e la sua probabilità si riduce giornalmente con il deterioramento della situazione economica e l'accumulazione delle passività del sistema verso i suoi creditori nazionali e internazionali. È troppo tardi per esperimenti; nelle parole di Gorbachov, «*la vita punisce coloro che arrivano troppo tardi*».

Il miglioramento economico atteso dal progresso della riforma economica non si è ancora materializzato; la disoccupazione è comparsa e sta crescendo dappertutto; c'è il rischio che questi paesi ritornino a una versione cruda di capitalismo anziché progredire verso l'economia mista di mercato. Prospettive di tipo latino-americano – iperinflazione, recessione, elevata disoccupazione, populismo – hanno già fatto la loro comparsa in Polonia e possono apparire in alcuni di questi paesi, sul punto di seguire la dolorosa strada polacca alla stabilizzazione.

Questa relazione illustra questi sviluppi: le tendenze economiche

pre- e post-1989, le loro radici sistemiche, il ritmo e i limiti della riforma economica, la mancanza – finora – di una risposta nell'offerta di beni («supply response»). Le cause del collasso economico sono identificate non tanto nei problemi di coordinamento e di informazione tradizionalmente associati alla pianificazione centrale, ma nell'indisciplina monetaria unita ad una insostenibile politica di stabilità dei prezzi, e nell'inerzia del sistema anche di fronte a importanti cambiamenti di domanda interna, di ragioni di scambio e di tecnologia. La riforma economica nei paesi considerati ha realizzato cambiamenti radicali e a volta spettacolari: ad esempio prezzi liberi; drastiche svalutazioni; aste di valuta estera, parziale convertibilità; la proliferazione di banche commerciali; mercati finanziari dove si scambiano obbligazioni ed azioni. Il fatto che la transizione abbia portato gli svantaggi del capitalismo – inflazione, disoccupazione, ineguaglianze – ma non ancora i suoi vantaggi, viene attribuito non all'insuccesso della riforma ma alla sua incompletezza e all'errata sequenza in cui sono state prese le misure di politica economica (che avrebbero dovuto mirare alla stabilizzazione prima della riforma) e di liberalizzazione istituzionale (che avrebbero dovuto, ad esempio, far precedere l'apertura al commercio estero dalla liberalizzazione interna, e la privatizzazione dalla demonopolizzazione). Pertanto il funzionamento del sistema è rimasto essenzialmente immutato. Le prospettive di progresso ulteriore sono considerate incoraggianti, ma una sostanziale assistenza economica esterna può essere necessaria. L'argomento per aiuti occidentali è duplice: l'interesse illuminato e la protezione della democrazia nascente.

2. Le economie dell'Europa Centro Orientale prima e dopo il 1989

Le prospettive economiche di questi paesi prima del 1989 sono bene esemplificate dalla *Economic Survey of Europe* per il 1988, pubblicata dalla Economic Commission for Europe delle Nazioni Unite (UN-ECE), a Ginevra, nella primavera del 1989. I sei paesi europei membri minori del CMEA, e l'Unione Sovietica, nel 1988 registravano uno sviluppo nel loro Prodotto materiale netto (ossia il valore aggiunto nella cosiddetta sfera «materiale») del 4,1 per cento, con la produzione industriale che cresceva al 4,2 per cento, virtualmente senza disoccupazione anzi con forme diffuse di mancanza di lavoro, ossia sovrappiena occupazione (naturalmente con una certa disoccupazione nascosta, o «disoccupazione sul posto di lavoro», ma questa rappresenta una riserva e una soluzione inferiore all'occupazione produttiva, non un problema sociale); stabilità dei prezzi rispetto all'inflazione con l'inflazione al 60 per cento l'anno, e in Ungheria al 20 per cento), nonostante vari gradi di eccesso (*overhang*) di moneta nazio-



nale (elevato nell'Unione Sovietica e in Polonia e moderato nei paesi rimanenti). Nel suo complesso l'area registrava un surplus commerciale di 12 miliardi di dollari USA, non del tutto sproporzionato rispetto ad un debito estero complessivo intorno ai 100 miliardi di dollari (ossia dell'ordine di quello del Brasile). Il surplus commerciale era insufficiente a coprire il servizio del debito in alcuni paesi ma solamente la Polonia (e, al di fuori del CMEA, la Jugoslavia) si trovavano in difficoltà tali da registrare uno sconto significativo nel mercato secondario del debito commerciale (alla fine del 1988 il debito polacco si vendeva a circa 40 centesimi al dollaro, e il debito jugoslavo a circa 60 centesimi). La tabella 1.1 riassume la posizione complessiva dei sei paesi dell'Europa Orientale, dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia. I livelli di vita erano considerevolmente inferiori a quelli dei paesi occidentali avanzati ma pur sempre rispettabili e certamente ben lontani da livelli di crisi (vedasi la tabella 1.2).

Nel corso del 1989 sono state rese pubbliche informazioni economiche addizionali o rettifiche, indicanti un andamento economico peggiore e un disequilibrio su scala maggiore; le tendenze economiche correnti sono peggiorate; la percezione di questo peggioramento ha precipitato il malcontento all'interno e preoccupazioni a livello internazionale.

In generale si è rivelato che il debito estero era maggiore di quanto non fosse precedentemente riconosciuto, in Ungheria di 2 miliardi di dollari, in Bulgaria e nella Germania Orientale di simili ammontari; anche in Unione Sovietica il primo ministro Ryzhkov annunciava un debito lordo molto maggiore delle statistiche ufficiali (anche se probabilmente la sua stima conteneva duplicazioni del peso di restituzioni future e probabilmente esagerava l'indebitamento allo scopo di scoraggiare l'ulteriore ricorso a prestiti esteri). I tassi di inflazione essendo stati ovviamente (spesso per ammissione ufficiale) sottostimati, lo sviluppo della produzione e del reddito reali si rivelava corrispondentemente inferiore a quello ufficiale, anche al punto da passare al negativo; in Romania si rivelava che i dati statistici ufficiali (soprattutto per la produzione agricola) erano stati largamente falsificati. In Polonia la inflazione repressa diveniva iperinflazione, al 740 per cento all'anno del 1989 e ad un tasso accelerato; in Jugoslavia l'inflazione aperta raggiungeva il 2500 per cento nel 1989. Si cominciò a riconoscere l'esistenza di povertà diffusa su larga scala (si parla oggi di 50 milioni di persone al di sotto del livello di povertà nell'Unione Sovietica); si riconosceva inoltre l'esistenza di una notevole quantità di manodopera ridondante e la necessità di ristrutturare l'occupazione (spostando 20 milioni di occupati fra imprese, settori e regioni in Unione Sovietica - una stima oggi salita a 30 milioni). Le nuove informazioni più devastanti riguardano il grado di inquinamento ambientale in tut-

TAB. 1.1. *Europa centro orientale: dati economici principali, 1988*

	Bulgaria	Cecoslov.	RDT	Ungheria	Polonia	Romania	Jugoslavia	Totale	USSR
Popolazione (mn)	9,0	15,6	16,6	10,6	37,9	23,0	23,6	152,9	286,4
PIL 1988 miliardi di dollari usa ^a	67,6	158,2	209,0	91,8	276,0	126,3	154,1	1292,0	2535,3
PIL pro capite ^b	7511	10141	12590	8660	7282	5491	6530	8450	8852
Tasso di crescita 1981-87 ^b	4,2	2,0	4,3	1,4	0,6	5,4	3,8	-	3,6
Esportazioni (miliardi di dollari usa)	3,2	5,8	10,4	5,9	7,7	7,7	9,5	15,4	39,9
Importazioni (miliardi di dollari usa)	4,5	5,9	10,3	5,3	6,7	3,9	9,9	10,6	35,7
Debito esterno netto (miliardi dollari usa)	8,0	4,0	10,2	16,1	35,6	1,3	17,7	103,1	30,5
Debito come % del PIL	11,8	2,5	4,9	17,5	12,9	1,0	11,5	8,0	1,2
Debito come % esportazioni valute conv.	250,0	69,4	98,1	272,9	461,9	16,9	186,3	669,4	76,4
Inflazione annua (aperta, offic.)	0,5	0,3	1,5	15,7	60,0	0,4	180,0	-	1,2
Eccesso di moneta (overhang) ^c	modesto	modesto	medio	no	grande	medio	no	-	notevole

^a I dati PIL sono convertiti in equivalente potere d'acquisto USA.

^b Per la Jugoslavia: tasso di crescita del Prodotto Sociale Lordo a prezzi costanti, 1982-1987. Per l'Unione Sovietica: tasso di crescita del Prodotto Materiale Netto, 1976-1985.

^c Valutazione indiretta dell'autore.

Fonte: U.N. Economic Commission for Europe; CIA Handbook of Economic Statistics.

TAB. 1.2. *Europa centro orientale: livelli di vita comparati, 1989*

	Auto per 1000	Telefoni per 1000	TV per 1000	Calorie al giorno pro capite	Abitanti per medico	Mortalità infantile per 1000 nascite vive
Bulgaria	120	200	96	3642	280	15
Cecoslovacchia	173	226	122	3448	280	13
RDT	209	211	119	3814	440	9
Ungheria	145	134	275	3569	310	17
Polonia	105	118	85	3336	490	18
Romania	11	130	-	3373	570	25
Jugoslavia	125	122	175	3563	550	25
URSS	42	115	300	3399	480	25
RFT	446	641	377	3528	380	8
Giappone	235	535	250	2864	660	6
USA	572	650	621	3645	470	10
Brasile	76	90	184	2656	1080	63
Corea	16	294	-	2907	1170	25
Irlanda	206	235	181	3632	680	7

Fonte: IBRD, OECD, CIA; «Financial Times», 17 aprile 1990.

ta l'area; solo nella Germania Orientale, che non è il caso peggiore, con la riunificazione si prevede un fondo speciale di 70 miliardi di marchi per il risanamento ambientale.

Lo sviluppo del prodotto reale ufficialmente registrato rallentava, e quasi dappertutto si tramutava in declino nell'ultimo quadrimestre del 1989. L'inflazione aperta sovietica veniva ufficialmente stimata fra il 7 e il 15 per cento, mentre l'eccesso di rubli in circolazione cresceva ancora più rapidamente a causa di persistenti deficit di bilancio (che raggiungevano il 10 per cento del reddito nazionale) e accordi salariali eccessivamente generosi forzati da scioperi e conflitti. La bilancia commerciale sovietica passava al deficit per la prima volta in 17 anni (un'inversione di tendenza di 9 miliardi di dollari, da 3,5 miliardi di surplus a 5,5 miliardi di deficit), mentre il suo deficit con i paesi avanzati peggiorava e va ancora peggiorando nonostante massicce vendite d'oro (300 tonnellate nel 1989 e altrettante nei primi tre mesi del 1990). Anche il surplus commerciale est-europeo diminuiva da 7 a 6 miliardi di dollari mentre le importazioni crescevano rapidamente, cosicché il loro tradizionale surplus con l'Occidente svaniva e aumentava invece l'indebitamento. Le ragioni di scambio sovietiche peggioravano a causa della posticipata riduzione del prezzo del petrolio nel commercio all'interno del COMECON nonostante i più elevati prezzi correnti nel mercato internazionale, mentre le ragioni di scambio complessive per l'Europa Orientale miglioravano leggermente rispetto alle precedenti cadute. Il debito estero sovietico aumentava di 10 miliardi di dollari nel 1989, e all'inizio del 1990 l'accumulazione di arre-

trati nei pagamenti internazionali faceva apparire nei mercati secondari un piccolo sconto nel commercio del debito sovietico. Simili difficoltà per l'Ungheria facevano apparire uno sconto anche nel prezzo del debito ungherese, nonostante pronunciamenti ufficiali del governo ungherese che promettevano di onorare pienamente gli impegni internazionali; anche il debito estero bulgaro registrava la comparsa di un piccolo sconto. Il debito polacco cadeva al 17 per cento del suo valore nominale. Nel gennaio 1990 la Polonia realizzava un severo programma di stabilizzazione, col sostegno del Fondo Monetario Internazionale e di altri enti internazionali e occidentali, che ristabiliva l'equilibrio interno, faceva aumentare le esportazioni nette (a ben 3,1 miliardi di dollari nei primi dieci mesi del 1990) ed introduceva la convertibilità dello zloty per i residenti (per le transazioni correnti), ma al prezzo di un taglio del 35 per cento nei salari reali, la disoccupazione che saliva da 10.000 nel dicembre 1989 a oltre un milione in ottobre e crescente al ritmo di 25 mila persone alla settimana, una caduta della produzione di oltre il 30 per cento, senza alcun segno (fino all'autunno del 1990) né di ristrutturazione né di una ripresa dell'offerta. Una simile manovra realizzata dalla Jugoslavia – anch'essa all'inizio del 1990 – ha avuto più successo soprattutto nel combattere l'inflazione; un altro piano di austerità con il supporto del Fondo Monetario Internazionale è previsto per l'Ungheria.

Nel gennaio 1990 alla 45-esima riunione del COMECON a Praga e Sofia si sono viste richieste per il passaggio dai precedenti tentativi di pianificazione centrale all'interno dell'area a libero commercio a prezzi internazionali con regolamenti in valute forti – un cambiamento previsto per il 1-1-1991 e che paradossalmente beneficerà l'Unione Sovietica nel breve periodo e assoggetterà gli altri paesi dell'Est europeo a uno shock petrolifero differito di 10 miliardi di dollari USA (se rimanessero invariate le esportazioni sovietiche; tuttavia l'Unione Sovietica ha ridotto di circa un terzo le sue esportazioni in Polonia, Ungheria, Cecoslovacchia e Bulgaria).

La lista dei segnali che indicano un serio deterioramento economico è più lunga degli esempi sopra riportati; vedasi ad esempio la *Economic Survey of Europe* per il 1989 della UN-ECE (Ginevra 1990), il cui comunicato stampa (aprile 1990) era intitolato *La rassegna dell'UN-ECE per il 1989 riflette un punto di svolta della storia europea del dopoguerra* e contemplava la possibilità di un Piano Marshall per l'Europa orientale. Questa idea è andata diffondendosi sempre più soprattutto dall'autunno del 1989, e si è materializzata in un vasto pacchetto di aiuti per la Polonia e l'Ungheria coordinato dalla Commissione delle Comunità Europee per conto del Gruppo dei 24, ossia il Programma PHARE (Pologne, Hongrie: Assistance à la Reconstruction Economique), successivamente esteso alla Romania e in corso di

estensione ad altri paesi dell'Europa Centro Orientale. Inizialmente l'Unione Sovietica veniva esclusa, e addirittura sdegnava gli aiuti occidentali, ma dal giugno 1990 la Germania Occidentale ha già offerto 5 miliardi di DM, c'è stata una proposta franco-tedesca per un piano di assistenza economica all'Unione Sovietica (prestiti, doni e garanzie) per 20 miliardi di dollari, l'Italia sta unilateralmente fornendo 3 miliardi di dollari allo stesso titolo. La Comunità Europea sta considerando simili provvedimenti. Se la guerra del Golfo può alleviare ancora per qualche tempo la situazione economica sovietica mediante l'aumento dei ricavi petroliferi, per gli stessi motivi si aggrava la posizione dei paesi dell'Europa Centro Orientale (compresa la Polonia nonostante la sua quasi-autosufficienza energetica). Oggi non c'è più alcun dubbio sulla estrema gravità della crisi economica dei paesi «post-comunisti».

3. Le cause del collasso

Il sistema economico tradizionale di tipo sovietico può essere caratterizzato come una singola impresa gigante, dove la produzione è organizzata per unità produttive che si chiamano «imprese» ma sono in realtà delle agenzie amministrative condotte da burocrati soggetti a comandi centrali. I mercati di beni di consumo sono usati per distribuire la produzione a prezzi che sono sussidiati, arbitrari ed anacronistici, invece di essere usati come segnali per una più efficiente allocazione delle risorse. I beni di produzione sono razionati da comandi centrali e dal caso. Un eccesso generalizzato di domanda (di beni di consumo e di produzione, di lavoro, di valuta estera) è endemico a causa delle esagerate ambizioni dei pianificatori e della indisciplina monetaria unita ad un malinteso impegno a mantenere la stabilità dei prezzi ad oltranza nonostante evidenti «gaps» inflazionistici. La moneta nazionale non è convertibile in valuta estera, e nemmeno in merci e servizi nazionali tranne per le famiglie per i beni di consumo e altri acquirenti specificamente autorizzati, entro i limiti del piano e della disponibilità effettiva. L'economia è isolata dai segnali del commercio internazionale da un sistema di montanti compensativi (del tipo utilizzato nella Politica Agricola Comune dalla Comunità Europea ma ancora più particolareggiati) che rendono le imprese indifferenti all'acquisto (o alla vendita) nel mercato interno o in quello internazionale.

La critica teorica di questo modello si è concentrata specialmente sulle difficoltà informative della coordinazione centrale e sulle inefficienze dovute alla mancata considerazione dei costi relativi di opportunità. Quindi si è detto che i pianificatori centrali non hanno l'informazione necessaria a costruire un piano bilanciato, e che essi trascu-

rano le opportunità di sostituire fattori e beni relativamente più scarsi con quelli relativamente più abbondanti, sia nella produzione e nel consumo sia nel commercio internazionale. Questa argomentazione ha una notevole importanza; il classico tentativo di Oskar Lange di confutare questa critica appellandosi alla possibilità di simulare relazioni di mercato fra il centro e le imprese presuppone degli agenti economici (soprattutto dirigenti delle imprese di stato) totalmente obbedienti e leali, ed è quindi irrilevante nelle economie esistenti del cosiddetto socialismo «realizzato» dove gli agenti economici ricercano ricompense materiali ed evitano il rischio. Del resto l'esistenza di piani sbilanciati e di diffuse inefficienze è bene documentata.

Ciononostante è facile sopravvalutare le difficoltà pratiche del coordinamento pianificato, mentre anche le economie inefficienti possono sopravvivere e svilupparsi fintanto che il loro «grado di inefficienza» (per così dire) non aumenti progressivamente. La verità è che anche quando i pianificatori centrali hanno avuto informazioni perfettamente attendibili e corrette essi spesso non le hanno usate. Per esempio, informazioni circa il rallentamento demografico non hanno condotto a revisioni dell'ammontare e della forma tecnica degli investimenti; l'aumento fin troppo visibile del costo di opportunità dei combustibili non ha condotto a politiche di risparmio dell'energia; informazione anticipata circa le tendenze del prezzo del petrolio nel commercio intra-Comecon (prevedibile perché ritardato rispetto ai prezzi mondiali) non ha condotto a un aggiustamento pianificato dei volumi dei flussi commerciali. Il coordinamento pianificato *ex-ante*, che sia possibile o meno, non è mai stato veramente tentato; un eccesso cronico di domanda è stato invece la regola, mentre la riconciliazione delle esigenze reciprocamente incompatibili di bisogni alternativi (consumo privato e sociale, accumulazione, difesa, programmi spaziali, aiuti internazionali) è stato lasciato alla successiva revisione dei comandi, a varie campagne, e all'andamento puramente casuale delle realizzazioni dei piani e delle forniture effettive. I flussi monetari, in teoria un elemento di controllo della realizzazione del piano, hanno convalidato domande impossibili da soddisfare conducendo a «gaps» inflazionistici persistenti che nel corso del tempo si sono accumulati raggiungendo livelli pericolosi. L'endemico eccesso di domanda, dovuto alla indisciplina monetaria e all'impegno ideologico a mantenere la stabilità dei prezzi, ha garantito la piena occupazione del lavoro senza doverne fare l'oggetto di una specifica politica, ma ha scatenato penurie crescenti, pressioni salariali e malcontento popolare, ponendo il sistema sul sentiero della autodistruzione.

L'altro difetto maggiore del sistema di tipo sovietico è stato l'inerzia economica. I mercati hanno molti ben noti difetti, imperfezioni e mancanze («market failures», nella letteratura economica corrente),

ma sono dei servo-meccanismi automatici, mentre nel sistema di tipo sovietico non c'è alcun meccanismo di aggiustamento automatico, quali possono essere invece la nascita, la fusione, la divisione o la morte delle imprese, l'adeguamento della struttura della produzione e della nuova capacità produttiva al cambiamento della domanda e alla disponibilità di fattori produttivi, o la creazione e introduzione di innovazioni tecnologiche. La indisciplina monetaria e l'inerzia economica appaiono oggi, alla luce degli eventi recenti, come difetti molto più gravi delle difficoltà di coordinamento o degli sprechi. In ogni caso i difetti sono sistemici e la riforma economica è la via necessaria alla ripresa economica, accanto alla riforma politica come parte integrante del cambiamento di sistema. Ambedue sono necessarie per introdurre meccanismi di «feedback» politico oltre che economico, per depolitizzare l'economia e rendere accettabile l'austerità inevitabile nella transizione ad un nuovo sistema. È difficile dire se fosse stato possibile, prima del collasso economico, trasformare il sistema economico di tipo sovietico in un nuovo modello di «socialismo di mercato» e in un sistema politico pluralistico ma ancora sotto la leadership comunista, un sistema cioè distinto dal sistema capitalistico a economia mista e dalla democrazia parlamentare. Ma a meno che non intervenga una miracolosa e improbabile inversione di tendenza non c'è alternativa al ritorno a istituzioni ben note e provate dal tempo e dall'esperienza, quali una rete di mercati, la libera impresa e la proprietà privata.

4. Il progresso della riforma economica

Negli ultimi cinque anni la crescente comprensione che la crisi economica ha radici sistemiche ha condotto ad una nuova ondata di riforme economiche. Queste riforme non hanno seguito un andamento preordinato, a causa del diverso e mutante grado di pressioni economiche e politiche, nonché la mancanza di precedenti (vedasi la tabella 1.3). Le misure di riforma includono:

i) la sostituzione della pianificazione imperativa e di obiettivi fisici per le imprese e Ministeri con obiettivi macroeconomici puramente indicativi (in Ungheria, in Polonia e in USSR);

ii) lo sviluppo del settore non-statale (imprese private soprattutto in Ungheria e in Polonia, «joint ventures» e imprese straniere dappertutto; cooperative, specialmente in Unione Sovietica – e ora in Bulgaria – dove esse sono un veicolo per l'impresa privata);

iii) maggiore disuguaglianza di reddito che in passato, quando sia giustificata dall'andamento della produttività, e maggiore mobilità del lavoro senza l'impegno precedente a proteggere i posti di lavoro esistenti;

iv) l'accettazione della disoccupazione (che nel 1990 dovrebbe

TAB. 1.3. Lo stato della riforma economica nell'Europa Centro Orientale, giugno 1990

	Polonia	Ungheria	Romania	Cecoslovacchia	Bulgaria	RDT ^a [pre-unif.]	Jugoslavia	URSS
Abolizione di pianificazione imperativa	si	si	no	in corso	discussa	in corso	si	si
Riduzione del numero dei Ministeri	un Min. ind.	un ind. Min.	no	no	11 Min. ind.	3 Min. ind.	si	discussa
Riduzione delle commesse statali	liberi	si	no	no	no	si	si	rinvia
Meno prezzi fissati centralmente	non necessarie	non necessarie	no	discusse	pochi	si	liberi	pochi
Leggi a favore del settore privato	si	si	si	in corso	discusse	no	si	si, ipersviluppo
Leggi a favore di Joint Ventures	si	si	si	si	si	si	si	lavoro individ.
Mobilità del lavoro	si	si	no	no	no	piena	si	si
Divisioni di grandi imprese di stato	alcune	discussa	no	no	no	no	discussa	discussa
Leggi anti-trust e concorrenza	si	si	no	no	discusse	no	discusse	discusse
Disoccupazione a metà 1990	450.000	100.000	no	no	no	100.000	13 per cento	4 milioni
Disoccupazione - previsioni fine '90	1 milione	crescente	no	crescente	no	crescente	16 per cento	crescente
Ristrutturazione settoriale	si	si	no	non ancora	no	non ancora	si	modesta
Programma di stabilizzazione	si	si	atteso	discusso	discusso	no	si	no ^b
Privatizzazione del patrimonio statale	si (1990)	si (1989)	poca terra	discussa	no	no	si (VIII '90)	case, affitti
Riforma bancaria	si (1989)	si (1987)	no	limitata	si (1987)	no	meno urgente	si, parziale
Mercati finanziari (obblig. e azioni)	ristretti	si (1987, 1990)	no	discussi	discussi	no	pochi azioni	solo obbligaz.
Liquidazioni e fallimenti	si, pochi	si	pochi	discussi	in teoria	no	si	si, raramente
Liberalizzazione del commercio estero	si	si	no	discussa	no	poca	si (80-90%)	con licenze
Accesso diretto al mercato mondiale	si	si	no	discusso	no	poco	si	si, controllato
Aste di valuta estera	convertibilità	non necessarie	no	mensili	si	no	convertibilità	mensili (IX-89)

^a Trasformazione di fatto in economia mista di mercato dal 2 luglio 1990 mediante unione monetaria con la RDT, seguita da unificazione.

^b Destabilizzazione in giugno 1990 a causa dell'annuncio prematuro di notevoli aumenti di prezzo nel 1991.

^c Le imprese a proprietà sociale sono autogestite e sono ritenute comportarsi come cooperative.

Fonte: Elaborazione dell'autore per la Commissione delle Comunità Europee, basata su documenti ufficiali.

raggiungere 100.000 unità in Ungheria e ha già superato il milione in Polonia);

v) un impegno generalizzato a ristrutturazione della capacità produttiva e a politiche di stabilizzazione (la più dura in Polonia, seguita dalla Jugoslavia e presto dall'Ungheria);

vi) privatizzazione del patrimonio di stato, già in corso in Ungheria e in Polonia, ora seguita dall'Unione Sovietica;

vii) la separazione del credito commerciale dalle funzioni dell'istituto di emissione, e la creazione di nuove banche commerciali in concorrenza fra loro, spesso di parziale o totale proprietà di capitale straniero, in Ungheria, Polonia e in Unione Sovietica;

viii) mercati finanziari per obbligazioni ed azioni (prima in Ungheria, poi in misura minore in Polonia e ora in Unione Sovietica);

ix) misure di liberalizzazione del commercio internazionale e accesso diretto delle imprese ai mercati internazionali, soprattutto in Unione Sovietica, Polonia e Ungheria;

x) aste, di valute forti in Polonia (ora sostituite da convertibilità per i residenti per transazioni correnti, dal 1-1-1990), Bulgaria, e dal novembre 1989 in Unione Sovietica.

Tutti i paesi considerati hanno rinunciato o sfidato il cosiddetto «ruolo guida», ossia il monopolio del potere, del partito comunista, che è stato forzato a cambiare il suo nome, cedere il proprio patrimonio, «rifondarsi» e dividere il potere con altri gruppi politici (in una coalizione di minoranza sotto un Primo Ministro non-comunista, come in Polonia), o di cederlo del tutto come in Cecoslovacchia. Grossi contingenti dei servizi di sicurezza sono stati smantellati. Nuovi partiti, liberi sindacati e altri gruppi organizzati e fronti nazionali non-comunisti sono stati creati. In tutti i paesi (ad eccezione dell'Unione Sovietica e della Jugoslavia dove sono ancora in discussione) si sono avute, o si avranno nel corso del 1990, elezioni con delle genuine scelte multi-partitiche.

5. La stabilizzazione e la sequenza delle riforme

La vera questione non è tanto il ritmo della riforma ma l'ordine appropriato in cui misure di politica economica e cambiamenti istituzionali possono essere introdotti in queste economie «in transizione». La convinzione che la riforma economica possa indurre effetti positivi sull'offerta, su una scala sufficiente da sola a sostenere la stabilizzazione può essere respinta come ingenua. Una variazione di questo approccio è l'attesa che l'introduzione di una circolazione parallela (su base nazionale, o inizialmente in settori o regioni speciali) di una nuova moneta convertibile, possa fare le veci di un programma di stabilizzazione. Questa politica è proposta in particolare nell'Unione Sovietica.

tica ma, al contrario, queste economie sono già fin troppo dollarizzate, e la loro de-dollarizzazione o de-marchizzazione appare come precondizione di una stabilizzazione nazionale. Una terapia globale d'urto, che cerchi di affrontare tutti i problemi simultaneamente – liberalizzando i prezzi, privatizzando, introducendo la convertibilità e aprendo al commercio internazionale nello stesso momento – è spesso suggerita ma comporta un grosso rischio non necessario.

C'è oggi un diffuso consenso – ad eccezione della leadership sovietica – che nelle economie socialiste in transizione la stabilizzazione interna debba venire per prima, o come un singolo pacchetto di misure (una terapia d'urto alla polacca, più circoscritta della terapia globale d'urto indicata sopra), o come una rapida sequenza di misure. La stabilizzazione comporta un patto sociale che sanzioni l'austerità, l'equilibrio del bilancio statale, disciplina monetaria, liberalizzazione dei prezzi e accesso a risorse esterne. I prezzi potrebbero anche essere liberalizzati tutti insieme, o abbastanza rapidamente; se si preferisce il gradualismo la liberalizzazione può procedere passando dai beni di consumo ai beni intermedi, poi ai beni di investimento, utilizzando via via la formulazione di domande derivate per inputs correnti e durevoli. Non ci può essere alcuna «riforma dei prezzi» diversa dalla liberalizzazione; formule di formazione dei prezzi basate sui costi di produzione non devono condurre a prezzi multipli, a due o più livelli, e devono essere accompagnate da politiche di offerta tali che le formule corrispondano a prezzi di equilibrio nel mercato. La liberalizzazione dei prezzi è compatibile con l'impiego di commesse statali su larga scala (dopo tutto nella Comunità Europea esse rappresentano il 16 per cento della produzione finale) purché queste non siano accompagnate da accesso privilegiato ai beni intermedi necessari e alla valuta estera. La liberalizzazione potrebbe essere seguita da un temporaneo congelamento dei prezzi (come in Israele nel 1985) allo scopo di evitare la ripresa dell'inflazione e una eccessiva rivalutazione reale della valuta nazionale (come in Polonia oggi, o nel recente programma cileno di stabilizzazione).

La politica fiscale richiede un maggiore gettito delle imposte (ad esempio mediante la tassazione di salari al di sopra della norma, o la tassazione di incrementi di valore nominale del capitale superiori al grado di indicizzazione dei salari). È importante che il sistema fiscale sia semplificato, con la sostituzione delle imposte sull'entrata con imposte sul reddito e sul valore aggiunto, e che vengano aboliti o ridotti i sussidi statali. È ancora più importante, tuttavia, sostituire gli eventuali sussidi sui prodotti con sussidi ai redditi, e soprattutto abolire i sussidi e imposte che vengono introdotti *ad hoc* ed *ex-post* a livelli diversi per ogni impresa, dato che questi isolano le imprese dagli stimoli (penalità ed incentivi) del mercato.

Appare preferibile ancorare il processo di stabilizzazione ad un livello di salario reale mantenibile, ridotto ma fortemente indicizzato, e ad un tasso di cambio reale, ambedue compatibili con il livello desiderato di trasferimento esterno di risorse, date le sottostanti elasticità dei flussi commerciali. È sconsigliabile iniziare il processo di stabilizzazione con una svalutazione (come è avvenuto in Cecoslovacchia a metà dicembre 1989 e in Romania a metà gennaio 1990), senza prima ridurre l'eccesso (*overhang*) di offerta di moneta. Durante il processo di stabilizzazione sarà necessario aumentare il saggio di interesse nominale ma sembra eccessivamente ambizioso puntare ad un saggio di interesse reale positivo prima che l'economia abbia raggiunto uno stato di tranquillità monetaria e sia sulla strada della ristrutturazione della capacità produttiva. Tuttavia una maggiore importanza potrà essere assegnata ai salari monetari, i tassi di cambio e i tassi di interesse reali, quanto maggiore è l'importanza assegnata alla riduzione dell'inflazione rispetto al reddito reale e all'occupazione (come sembra essere accaduto nel programma polacco di stabilizzazione).

Una riforma confiscatoria della moneta nazionale (ossia la sua conversione in una nuova moneta a tassi più sfavorevoli per il contante e i depositi che per i prezzi e i salari) sarebbe la maniera più rapida di rimuovere forti pressioni inflazionistiche sia aperte sia represses, raggiungendo l'equilibrio sia dei flussi che degli stocks e, attraverso tassi di conversione progressivi, alleviare gli effetti indesiderati sulla distribuzione; tuttavia questo tipo di manovra sembra essere politicamente indesiderabile ed è improbabile che esso venga usato da questi paesi. Un mercato del lavoro, ossia il trasferimento e la disoccupazione del lavoro, è sempre necessario a questo stadio quando le imprese vengano assoggettate a vincoli di bilancio più rigorosi. Mercati dei capitali per titoli di stato (inclusa l'emissione di obbligazioni che comportino l'opzione di accesso illimitato a successive privatizzazioni) e per le azioni di nuove società per azioni può già svolgere un ruolo importante durante la stabilizzazione.

6. Le prospettive correnti

La Polonia ha già cominciato questo tipo di processo di stabilizzazione nel gennaio 1990, insieme alla Jugoslavia; l'Ungheria e forse la Cecoslovacchia potrebbero o evitarlo o intraprenderlo su scala ridotta. La RDT è riuscita ad evitarlo sostituendolo con la integrazione economica con la RFT, anche se un costo netto dell'operazione sarà senz'altro pagato sotto forma di disoccupazione aperta (che nel giugno 1990 quasi raddoppiava da 150 mila a 280 mila, superava 350 mila nel luglio ed è destinata a superare il milione per la fine dell'anno).

La ristrutturazione della capacità produttiva, mediante mobilitazione delle risorse esistenti e variazioni di nuova capacità, può cominciare veramente soltanto in un ambiente economico dove i prezzi equilibrano il mercato senza tendenze iperinflazionistiche; tuttavia il pieno progresso della ristrutturazione dipende dalla ulteriore riforma economica. Infatti la vitalità delle imprese esistenti non può essere propriamente valutata sulla base dei prezzi di mercato che emergono da una liberalizzazione improvvisa; considerazioni di più lungo termine devono essere fatte sulla base o dei prezzi internazionali o di valutazioni indipendenti circa le tendenze dei prezzi interni.

Dopo la stabilizzazione il processo di riforma – da cui non ci si potranno attendere benefici prima che sia completato su una scala sufficientemente vasta – deve ricreare un numero sufficiente di imprese autonome e concorrenziali, soggette a incentivi e a disciplina finanziaria, capace di rispondere agli stimoli del mercato. Il sistema bancario deve essere trasformato – se ciò non è stato ancora fatto come in Ungheria, Polonia, e come si sta facendo ora in Bulgaria e in Unione Sovietica – da un sistema monolitico che concede credito automaticamente a un sistema bancario commerciale basato su rapporti contrattuali e la valutazione della credibilità finanziaria delle imprese. Un problema importante in questa transizione è l'esistenza di prestiti in sofferenza fatti dal sistema precedente (questi sono probabilmente più elevati in Jugoslavia, dove il loro ordine di grandezza – se si includono le garanzie bancarie – è lo stesso del debito estero).

La tutela dettagliata (*petty tutelage*) esercitata dai Ministeri di settore sulle imprese di stato deve essere eliminata, tuttavia senza dissipare la proprietà di stato (come pare essere successo in Ungheria con la legislazione del 1984-85 sull'impresa). Le imprese di stato possono essere rivalutate, ricapitalizzate e trasformate in società per azioni. Le loro azioni possono essere in parte detenute da holdings di stato e da nuovi fondi pensione (in cambio dell'assunzione delle passività per pagamenti di pensione prima gravanti sul bilancio dello stato), in parte vendute ai dipendenti (soprattutto se è necessario rimuovere alcuni dei diritti all'autogestione già esistenti, incompatibili con i pieni diritti degli azionisti) e al pubblico più vasto, nelle proporzioni desiderate. L'abilità del sistema bancario di detenere e amministrare la proprietà di stato non dovrà essere sovrastimata; il modello nippo-tedesco dei mercati finanziari – che appunto assegna un ruolo importante alle banche – si basa sull'esistenza di una borsa e quindi non la può sostituire. A seconda della politica seguita circa la conversione del debito estero in azioni (*debt-for-equity-swaps*), si potrà concedere credito su larga scala ai cittadini perché possano prendere parte pienamente alla privatizzazione; questo credito, purché sia sterilizzato e non riciclato a

gonfiare la spesa pubblica, può creare una utile protezione contro una possibile perdita successiva di controllo macroeconomico.

La liberalizzazione del commercio estero può progredire in parallelo con la stabilizzazione interna e con la riforma: fin dall'inizio un tasso uniforme di cambio è necessario per la trasmissione di segnali dal mercato mondiale, ed è necessaria una politica commerciale che eviti grosse discrepanze fra i prezzi interni e quelli internazionali. L'ambito della convertibilità può essere esteso gradualmente, seguendo il modello polacco: legalizzazione del mercato nero, aumento della quota di ricavi delle esportazioni trattenuta dagli esportatori per il proprio uso e per trasferimenti ad altre imprese a tassi di cambio contrattuali, messa all'asta di quantità sostanziali di valuta estera, unificazione del tasso ufficiale e dei tassi liberi ad un tasso intermedio (non, come nel caso polacco, al tasso libero, che comporta una eccessiva svalutazione) con il sostegno di un prestito di stabilizzazione (1 miliardo di dollari nel caso polacco, non ancora utilizzato ma essenziale alla credibilità della politica del governo).

L'apertura alla concorrenza internazionale è necessaria per complementare la concorrenza interna, che sarà debole inizialmente. Una piena liberalizzazione commerciale, e l'uso del tasso di cambio come strumento della politica commerciale, tuttavia, richiede le precondizioni di una stabilizzazione interna e apprezzabili elasticità sia della domanda di importazioni sia dell'offerta di esportazioni rispetto ai prezzi; altrimenti la svalutazione conduce al peggioramento delle ragioni di scambio e a pressioni inflazionistiche invece di promuovere esportazioni nette. Per quei paesi che oggi sono insolventi la stabilizzazione esterna può richiedere o il rinnovo automatico (*rollover*) del debito esistente e la capitalizzazione degli interessi non pagati o il condono del debito su una scelta considerevole.

7. Gli argomenti a favore di aiuti occidentali: l'interesse illuminato

La posizione dei paesi dell'Europa Centro Orientale oggi è paragonabile a quella dei paesi dell'Europa Occidentale alla fine della seconda guerra mondiale. Poco importa se gli impianti industriali siano distrutti dalla guerra o siano semplicemente ridondanti o obsoleti, dato che in ogni caso non sono utilizzabili; o se il deprezzamento della moneta sia causato dalle spese belliche o da cattivi investimenti dato che, in entrambi i casi, le spese sono improduttive; o, ancora, se l'autarchia e le distorsioni commerciali siano state imposte da una guerra calda o una fredda. Questa analogia suggerisce la opportunità di una assistenza finanziaria esterna simile a quella concessa dagli USA ai paesi dell'Europa Occidentale, tra il 1947 e il 1952, attraverso il Pia-

no che prese nome dal Segretario di Stato americano George C. Marshall.

Questo argomento a favore dell'assistenza finanziaria non è tanto una questione di solidarietà internazionale ma di interesse illuminato. Il Piano Marshall si basava fermamente sulla convinzione americana che la ripresa economica europea fosse di fondamentale importanza per gli interessi degli Stati Uniti nel lungo periodo. «Una economia dinamica all'interno – scrive ad esempio Michael Hogan – richiedeva un'attività commerciale ed investimenti americani all'estero, che a loro volta richiedevano la ricostruzione dei principali partners commerciali e la loro reintegrazione in un sistema multilaterale di commercio mondiale, nonché l'eliminazione del vuoto di potere che si era creato nell'Europa centrale ed occidentale» (*The Marshall Plan*, Cambridge University Press, 1988, pp. 26-27). Il Piano rifletteva inoltre preoccupazioni per il deterioramento economico e la instabilità politica.

Mutatis mutandis, si potrebbero dire oggi le stesse cose sugli interessi dell'Europa Occidentale nei confronti dell'Europa Centro Orientale. Inoltre questa posizione è giustificata e ispirata dal successo dell'integrazione europea occidentale, così come il Piano Marshall era stato ispirato dal successo dell'integrazione americana, realizzata all'insegna del libero mercato e di istituzioni centrali. Un altro elemento comune è la preoccupazione di «controllare i tedeschi e contenere i sovietici» [*ibidem*]. L'accento, oggi come nel famoso discorso di Marshall ad Harvard del 5 giugno 1947, va posto sulla necessità di una cooperazione e ripresa dell'«Europa nel suo complesso». Anzi, un moderno Piano di ricostruzione dell'Europa Centro Orientale potrebbe essere considerato come la realizzazione posticipata del progetto originale: l'Unione Sovietica allora si rifiutò di partecipare e impedì la partecipazione degli altri paesi dell'Europa orientale, ma inizialmente tutti questi paesi erano inclusi.

Il Piano Marshall riuscì a controllare l'inflazione, a riprendere la produzione e a espandere il commercio. Alan Milward ritiene che il Piano semplicemente consentì ai paesi partecipanti di coprire i deficit con l'area del dollaro e di continuare un processo di ripresa economica che era già avviato [*Reconstruction of Western Europe 1945-51*, Londra 1984, 465-6] e che avrebbe potuto essere realizzato limitando le importazioni ai beni capitali. Tuttavia, nell'Europa Occidentale allora come oggi nell'Europa Centro Orientale, il problema è precisamente l'accesso alla valuta estera in condizioni di basso consumo interno, difficilmente comprimibile ulteriormente.

Il vantaggio fondamentale per l'Europa Occidentale consiste, in ultima analisi, nell'espansione commerciale e nell'accesso alla manodopera a basso costo dell'Europa Centro Orientale – dappertutto al

di sotto dei 3 dollari l'ora inclusi gli oneri sociali – attraverso investimenti diretti.

8. La protezione della democrazia nascente

Il Piano Marshall favorì non solo le economie dell'Europa Occidentale ma anche i loro processi democratici. «Questa opzione [di autofinanziamento della ricostruzione economica] non era accessibile alle deboli coalizioni che governavano i paesi aderenti al Piano, nessuno dei quali poteva abbassare ulteriormente i livelli di consumo già bassi e sperare di sopravvivere. Gli aiuti Marshall hanno consentito a queste coalizioni un campo di scelte politiche che escludevano drastiche misure deflazionistiche, prospettavano livelli di vita più elevati, e quindi sbarravano la strada a estremismi politici sia di destra che di sinistra» [Hogan, 1988, 431].

Questo argomento è ancora più forte per i paesi dell'Europa Centro Orientale, attualmente in transizione verso un sistema politico-economico del tutto nuovo, diametralmente opposto al precedente regime comunista centralmente pianificato. Ne segue che oggi l'assistenza economica occidentale ai paesi dell'Europa Centro Orientale ha un motivo ulteriore e importante, ossia la promozione di una transizione rapida e ordinata verso un nuovo sistema economico e politico. Ciò implica non solo un contributo a finanziare il minimo necessario a far fronte alle emergenze, stabilizzare e ristrutturare, ma richiede anche azioni dirette ad assicurare che le misure di riforma e stabilizzazione siano effettivamente realizzate, in una sequenza che ne garantisca l'efficacia, e con la priorità dovuta alla stabilizzazione.

Il miglior esempio è forse la Polonia, dove la severa austerità imposta dal programma di stabilizzazione è stata accettata dalla popolazione grazie al nuovo ruolo guida di Solidarnosc nella coalizione di governo; ma se la stabilizzazione e la crescita venissero meno, o semplicemente ritardassero troppo, il governo potrebbe cadere. Ulteriori riforme politiche ed economiche sarebbero allora irrimediabilmente compromesse.

In altri paesi il compito della stabilizzazione potrebbe essere meno vasto, ma dappertutto l'assistenza in questa fase iniziale aiuterebbe la transizione al pluralismo politico e potrebbe naturalmente essere condizionata ad un continuo progresso in questa direzione.

Altri paesi in Africa o in Asia sono più bisognosi e quindi più meritevoli di aiuto. A tale argomentazione si potrebbe controbattere sottolineando il carattere eccezionale, improvviso e probabilmente di breve durata della possibilità che si è aperta per la trasformazione dell'Europa Centro Orientale in una democrazia a economia di mercato: l'acquiescenza, anzi addirittura l'incoraggiamento dell'Unione

Sovietica; la simultaneità delle nuove aperture in tutti i paesi dell'Est, eccetto – forse non ancora per molto – l'Albania; il carattere temporaneo che avrebbero gli aiuti, le prevedibili conseguenze economiche e politiche che ne derivano e, infine, la maggiore vicinanza e i vecchi legami tra l'Europa Occidentale e Centro Orientale.

La questione cruciale è la politica occidentale di aiuti verso l'Unione Sovietica. Fino a poco tempo fa l'Unione Sovietica avrebbe potuto essere considerata un potenziale donatore (perlomeno riguardo alla Polonia, il cui debito nei confronti dell'URSS si aggira intorno ai 6 miliardi di rubli più 1,5 miliardi di dollari) anche se i vantaggi per l'Europa Occidentale del coinvolgimento dell'URSS come donatore avrebbero potuto essere annullati dal rafforzamento della sua influenza e dei legami con i paesi dell'Europa Orientale. Fino al 1989 l'Unione Sovietica cercava solo di potenziare il commercio e gli investimenti diretti e specificamente respingeva l'idea di aiuti, ma recentemente è andata passando rapidamente alla schiera dei potenziali beneficiari. Per di più la stabilizzazione economica sovietica richiede aiuti su larga scala, dell'ordine di almeno 25 miliardi di dollari (pari al livello di importazioni addizionali necessarie ad assorbire l'eccedenza monetaria interna se i beni importati fossero rivenduti ad un tasso di cambio vicino a quello applicato alle transazioni non commerciali); in ogni caso questo tipo di assistenza non potrebbe essere incluso in un piano di aiuti senza un grosso impegno specifico degli Stati Uniti. Eppure il proseguimento ed il successo della perestroika sovietica, che sembra sempre meno probabile senza assistenza esterna, può essere considerato di per sé un requisito indispensabile alla trasformazione ordinata dei paesi dell'Est in democrazie politiche con economie di mercato.