

Transizione **e**conomica **e costi** **sociali :**

La condizione

dell'infanzia

*nei **p**aesi*

*dell'**E**st*



A cura di :

Giovanni Andrea Cornia

Sándor Sipos

*Riduzione
Italiana da:*
**Children and the
Transition to the
Market Economy:**

Safety Nets and
Social Policies in
Central and
Eastern Europe

Edited by
Giovanni Andrea
Cornia
and Sándor Sipos
Avebury, London,
June 1991

*Riduzione Italiana
a cura di*
Francesco
Pucciarelli

Progetto grafico:
Stefano Rovai,
Graphiti

Foto:
Paul Agarici
(pag. 4, 10, 16);
Zita Katona
(pag. 7, 14, 18, 21, 24);
Jacek Wcislo
(pag. 8, 30);
Attilia Manek
(pag. 12, 28, 37);
Szabolcs Horváith
(pag. 20);
Gábor Fényes
(pag. 22);
El Gvojos
(pag. 25, 27, 34);
Marcin Jablonski
(pag. 33).

© Copyright
dell'UNICEF

Si permette la
riproduzione
parziale o totale
citando gli autori
e la fonte.

**TRANSIZIONE ECONOMICA
E COSTI SOCIALI**

*La Condizione
dell'Infanzia
nei Paesi dell'Est*

a cura di
GIOVANNI ANDREA CORNIA
e SÁNDOR SIPOS

UNICEF/ICDC
Spedale degli Innocenti
Firenze 1991



LA CRISI DEL MODELLO SOCIALISTA

La caduta dei regimi socialisti del Centro ed Est Europa tra l'inizio del 1989 e la fine del 1990 è stata preceduta dall'andamento negativo di vari indicatori economici e sociali che mostrano come l'indebolimento dell'esperimento socialista fosse iniziato da anni, e ben prima comunque che la crisi attuale si manifestasse.

1. La stagnazione economica

In tutti i paesi della regione, la crescita del Prodotto Interno Lordo (PIL), che fra il 1950 e il 1973 si era mantenuta su tassi di un certo rilievo, ha rallentato gradualmente la sua corsa a partire dal 1973 fino a diventare negativa nel 1989 (*Tabella 1*).

TABELLA 1 - *Tassi di crescita del PIL.*

| | 1950-73 | 1973-82 | 1982-88 | 1989 | 1990 | 1991 |
|-------------------|---------|---------|---------|------|--------------------|-------|
| Unione Sovietica | 5.0 | 2.1 | 1.9 | 2.5 | -10.0 ¹ | -20.0 |
| Bulgaria | 6.1 | 2.4 | 1.4 | -0.2 | -9.5 | -5.7 |
| Cecoslovacchia | 3.8 | 1.8 | 1.8 | 1.0 | -1.3 | -1.9 |
| Rep. Dem. Tedesca | 4.6 | 2.6 | 2.1 | — | — | — |
| Ungheria | 4.0 | 1.9 | 1.4 | -1.2 | -8.2 | -5.0 |
| Polonia | 4.8 | 0.5 | 4.2 | -1.6 | -18.4 | -4.3 |
| Romania | 5.9 | 3.7 | 2.9 | -3.1 | -18.6 | -3.6 |
| Jugoslavia | 5.7 | 5.0 | 0.9 | -1.0 | -9.1 | -5.8 |

Fonte: Per il 1950-88, Maddison (1989); per il 1989-91, Robinson (1991); IMF, *et al.*, (1990).

Note: ¹ tasso di crescita del Prodotto Materiale Netto.

Le ragioni di questo vistoso rallentamento sono argomento troppo vasto per essere trattate in questo contesto. Vale la pena menzionare comunque due delle spiegazioni possibili. Prima di tutto, l'incapacità dimostrata da queste economie di passare da un modello di «crescita estensiva», basato su una abbondante offerta di lavoro (grazie al massiccio trasferimento di manodopera dall'agricoltura all'industria, all'incorporazione forzata delle donne nel mercato del lavoro, e ad un aumento demografico iniziale consistente) ad un modello di «crescita intensiva» fondata soprattutto sull'innovazione, il progresso tecnologico e l'efficienza microeconomica. In secondo luogo, la politica di piena occupazione artificiale, tipica di quei paesi, ha creato un gran numero di posti di lavoro superflui che hanno depresso la produttività e sfavorito il progresso tecnico. Negli ultimi anni la produttività di un operaio medio nei paesi dell'Est era la metà di quella di un suo omologo occidentale, mentre prima della seconda guerra mondiale un paese come la Cecoslovacchia vantava una tra le più alte produttività del lavoro del mondo.

2. La crisi sociale

La poca affidabilità delle statistiche impedisce di fornire una documentazione dettagliata della crisi sociale nei paesi dell'Europa centro-orientale. Tuttavia alcune tendenze sono ampiamente accertate. Ad esempio, il tasso di mortalità infantile, che dall'inizio degli anni Cinquanta fino al 1975 era diminuito rapidamente, a partire da quell'anno comincia ad avere un andamento meno regolare (*Tabella 2*).

TABELLA 2 - Tasso di mortalità infantile (per 1000 nati vivi) nell'Europa Centrale e dell'Est, 1950-1989.

| | 1950-55 | 1960-65 | 1970-75 | 1980-85 | 1985 | 1986 | 1987 | 1988 | 1989 |
|----------------------|---------|---------|---------|---------|------|------|------|------|------|
| Bulgaria | 92 | 36 | 26 | 18 | 16 | 15 | 15 | 15 | 14 |
| Cecoslovacchia | 54 | 23 | 21 | 16 | 15 | 14 | 13 | 12 | 11 |
| Ungheria | 71 | 44 | 34 | 20 | 20 | 18 | 17 | 17 | 16 |
| Polonia | 95 | 51 | 27 | 20 | 19 | 18 | 18 | 16 | 16 |
| Romania | 101 | 60 | 40 | 26 | 25 | 24 | 22 | 22 | 27 |
| Unione Sovietica | 73 | 32 | 26 | 25 | 24 | 23 | 25 | 25 | 25 |
| Jugoslavia | 128 | 80 | 45 | 30 | 23 | 27 | 25 | 25 | 24 |
| Media Europa Orient. | 79 | 38 | 28 | 24 | 23 | 22 | 23 | 23 | 23 |
| Media OCSE | 42 | 37 | 19 | 11 | 9 | 9 | 9 | 8 | 8 |

Fonte: Nazioni Unite (1989, p. 192-95); Banca Mondiale (1990, p. 227); UNDP (1990, p. 147); UNICEF (1991, p. 103).

In alcuni paesi, come la Cecoslovacchia, il tasso di mortalità infantile ha continuato a diminuire, pur se lentamente, mentre in altri l'andamento sembra più statico e in alcuni ha ricominciato addirittura a salire.

L'andamento non proprio felice di questo indicatore trova conferma anche nella perdita di posizioni di cinque dei sette paesi dell'Est europeo nella classifica delle nazioni in base al Tasso di Mortalità Infantile (TMI) (vedi *Tabella 3*).

A parte la Jugoslavia e la Polonia, che guadagnano rispettivamente nove e due posizioni nella classifica del TMI, tra il 1960 e il 1989 tutti gli altri paesi della regione perdono significativamente terreno, allontanandosi sempre di più da quelli con i tassi di mortalità più bassi in assoluto.

Il fatto che, a partire dalla fine degli anni Sessanta, il benessere di larga parte delle popolazioni dell'Est europeo non abbia continuato a migliorare e, per certi paesi o per certi gruppi sociali, sia ristagnato e/o regredito è dimostrato anche da una serie di altri fenomeni. Tra questi:

— negli ultimi venti anni, in molti di queste nazioni si è verificata una riduzione della speranza di vita alla nascita;

— negli ultimi dieci anni la percentuale di popolazione considerata povera è aumentata dal 10 al 20 per cento in Polonia, e dal 17 al 25 per cento in Jugoslavia. Immediatamente prima dell'inizio delle riforme, nel 1989, almeno 10-12 milioni di bambini venivano ritenuti poveri in Unione Sovietica, mentre in Bulgaria il 27 per cento delle famiglie viveva al disotto del minimo sociale;

— la situazione ambientale è peggiorata rapidamente negli ultimi vent'anni. La Cecoslovacchia era (e tuttora è) il paese con emissioni di sostanze tossiche pro capite più alte del mondo, mentre in Unione Sovietica il 17 per cento del territorio, su cui risiede il 26 per cento circa della popolazione, è stato dichiarato area di crisi ecologica. Questi sviluppi hanno



TABELLA 3 - Classifica in base al tasso di mortalità infantile (TMI) dei paesi del Centro e Est Europa e di alcuni altri paesi (1960 e 1989).

| Paese | Posizione nella classifica mondiale del TMI | | Cambio di posizione fra 1960-1989 | Distanza percent. dal paese con il TMI più basso | |
|------------------|---|------|-----------------------------------|--|------|
| | 1960 | 1989 | | 1960 | 1989 |
| Bulgaria | 26 | 28 | - 2 | 306 | 350 |
| Cecoslovacchia | 11 | 26 | -15 | 169 | 275 |
| Ungheria | 28 | 31 | - 3 | 319 | 400 |
| Polonia | 33 | 31 | + 2 | 387 | 400 |
| Romania | 37 | 48 | -11 | 431 | 675 |
| Unione Sovietica | 22 | 44 | -22 | 238 | 625 |
| Jugoslavia | 48 | 41 | + 9 | 575 | 600 |
| Austria | 20 | 16 | + 4 | 231 | 200 |
| Cile | 54 | 35 | +19 | 713 | 500 |
| Cuba | 32 | 26 | + 6 | 387 | 275 |
| Finlandia | 7 | 3 | + 4 | 138 | 150 |
| Grecia | 29 | 26 | + 3 | 331 | 275 |
| Hong Kong | 24 | 7 | +17 | 275 | 175 |
| Giappone | 16 | 1 | +15 | 194 | 100 |
| Portogallo | 42 | 27 | +15 | 506 | 275 |
| Spagna | 25 | 18 | + 7 | 294 | 225 |
| Stati Uniti | 10 | 23 | -13 | 163 | 250 |

Fonte: Calcolato a partire dai dati dello *The State of the World's Children 1991*, New York: UNICEF (1991, p. 103).

portato ad un rapido aumento delle malattie respiratorie, degenerative (tra cui i tumori) e delle allergie tra i bambini;

— La condizione abitativa delle famiglie è migliorata molto lentamente dalla fine degli anni Cinquanta. Per certi strati della popolazione è difficile poter parlare però di miglioramenti. Alla fine degli anni Ottanta, circa il 15 per cento delle famiglie in Unione Sovietica viveva in coabitazione forzata; il 10 per cento delle giovani coppie poteva permettersi di affittare solo una stanza o parte di un appartamento, mentre oltre il 70 per cento delle famiglie con tre o più bambini doveva aspettare in media sei o sette anni per ottenere una casa più adatta alle accresciute dimensioni famigliari. In Jugoslavia, dove pure l'iniziativa privata è stata maggiormente incoraggiata, alla fine degli anni Ottanta si stimava mancassero circa 640 mila appartamenti (pari al 10.5% dello stock totale di abitazioni), di cui 470 mila nelle città. Anche in Bulgaria dove l'85 per cento delle abitazioni è di proprietà privata, un milione e mezzo di famiglie viveva in alloggi privi di stanze separate per i bambini.




— Al modello di sviluppo e alla politica sociale passati si fa risalire anche una crescente disgregazione familiare e sociale. Il verificarsi sempre più frequente di migrazioni verso le città senza le necessarie condizioni ricettive, la doppia attività lavorativa di molti padri, il coinvolgimento forzato delle donne nel mondo del lavoro anche quando i servizi scolastici e pre scolastici per i bambini erano inadeguati, la pratica del lavoro straordinario, quella del lavoro notturno o lontano dalla famiglia — scelto magari solo per aumentare lo spazio abitativo di quelli che rimanevano — hanno causato notevoli problemi inter-familiari e inter-generazionali. La situazione è ulteriormente peggiorata a causa della diminuzione del ruolo della famiglia (con l'eccezione, forse, della Polonia), e dal ruolo crescente dello Stato, nella «socializzazione» dell'infanzia.

Gli effetti di queste tendenze sul buon funzionamento e sulla stabilità delle famiglie sono stati devastanti. In Unione Sovietica il numero di divorzi annui è cresciuto fino ad essere nel 1989 il più alto d'Europa (3.4 per mille). In Ungheria (2.8 per mille) e in Cecoslovacchia (2.5 per mille) la situazione non era molto diversa. In Ungheria, ad esempio, 500 mila bambini, pari al 17 per cento della popolazione infantile, vivevano nel 1989 in famiglie monoparentali o considerate a «rischio», ovvero con genitori alcolizzati, asociali o pregiudicati.

— Gli effetti della crisi sociale sono evidenti anche dalla crescente tendenza alla criminalità fra i giovani. Mentre nei paesi occidentali i reati giovanili sono cresciuti rapidamente negli anni Sessanta e Settanta per stabilizzarsi o regredire negli anni Ottanta, nei paesi dell'Europa Centrale e dell'Est tale crescita ha continuato anche nell'ultimo decennio. In Ungheria i reati in cui è risultato coinvolto un adolescente sono passati da 2,500 nel 1963 (pari a 83 casi annuali per 10,000 adolescenti) a 6,741 nel 1988 (218 per 10,000). In Cecoslovacchia dal 1980 al 1987 si è passati da 109 a 143 casi per 10 mila. Tra gli zingari l'incidenza è notevolmente più elevata. In Unione Sovietica più dell'1 per cento della popolazione minorile delle grandi città come Mosca e Leningrado era stato arrestato nel 1989 per comportamento delinquenziale.

LE RIFORME

 Il quadro della situazione che si desume dal precedente paragrafo appare confermare l'ipotesi che negli ultimi 15-20 anni le condizioni di vita complessive della popolazione, e in particolare degli strati sociali più vulnerabili (i bambini, gli anziani, le famiglie monoparentali e le minoranze etniche), non sono migliorate e che sono anzi peggiorate in alcuni settori specifici.

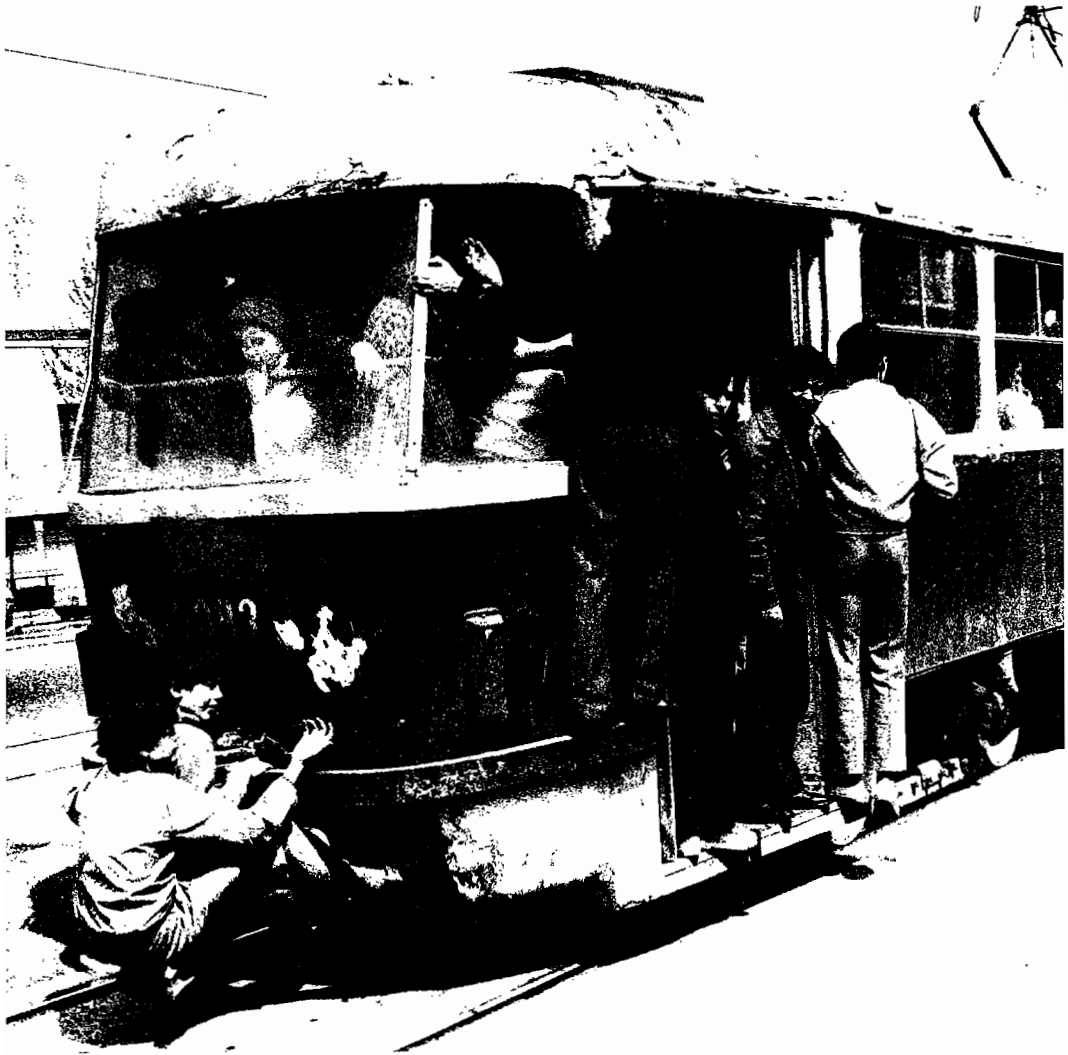
Il modello di sviluppo seguito, che pure aveva generato una certa crescita economica, il soddisfacimento dei bisogni essenziali ed un minimo benessere materiale nei venti anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale, ha quindi disatteso nel ventennio più recente le aspettative di maggiore benessere. E' stato mancato in particolare l'obiettivo di apportare miglioramenti adeguati in campo sanitario, abitativo, dell'istruzione, dell'assistenza sociale e della protezione ambientale. Il fallimento della politica sociale è stato aggravato da quello della pianificazione economica, rivelatasi incapace di stimolare l'innovazione tecnologica, la produttività del lavoro e l'efficienza microeconomica, e di generare quindi risorse adeguate per lo sviluppo sociale.

L'insieme di queste tendenze, associato all'esigenza di libertà politica che le popolazioni consideravano oramai da tempo come improcrastinabile, ha costituito la premessa a cui si sono ispirate le riforme politiche, economiche e sociali che i paesi dell'Est e del Centro Europa hanno iniziato ad attuare dalla seconda metà del 1989.

1. *Le riforme politiche*

Le istituzioni politiche sono, fra tutte, quelle che hanno introdotto le riforme più rapide e radicali. I regimi socialisti del Partito-Stato — dominati da un unico partito che controllava tutte le leve del potere, in cui la proprietà statale o di altre entità «sociali» era quasi totale, e in cui lo Stato dominava praticamente tutte le sfere della vita sociale — stanno via via lasciando il campo a democrazie pluralistiche e parlamentari a carattere più o meno presidenziale.

In quasi tutti questi paesi, tra il 1989 e il 1991 si sono svolte libere elezioni che nella maggior parte dei casi hanno modificato profondamente la composizione dei parlamenti nazionali e portato al potere nuovi leaders politici. Un aspetto che preme sottolineare delle riforme politiche in corso è l'attenzione che in molte di queste nazioni, Polonia e Cecoslovacchia in primis, si sta prestando al decentramento politico e amministrativo. In paesi dove per lungo tempo il federalismo ha stentato ad affermarsi, dove le minoranze etniche o regionali sono state spesso discriminate e dove l'amministrazione centralizzata del potere è stata la regola, le politiche di decentralizzazione non solo potrebbero attenuare le spinte centrifughe, peraltro piuttosto diffuse, ma dovrebbero anche migliorare la gestione dei servizi pubblici, soprattutto in campo sociale.



2. *Le riforme economiche*

Le misure economiche adottate dai vari paesi dell'Europa dell'Est sono grosso modo simili e sembrano ispirarsi agli stessi principi economici. Tuttavia la diversità di condizioni di partenza, di dotazione di risorse, di ritmo e di profondità delle riforme, nonché qualche differenza negli obiettivi, danno a queste misure una forte caratterizzazione nazionale.

I pacchetti di misure solitamente varati comprendono normalmente tre grandi campi di intervento: la stabilizzazione macroeconomica, la ristrutturazione microeconomica e settoriale, e la privatizzazione.

2.1 *La stabilizzazione macroeconomica*

La stabilizzazione comprende quelle misure che tendono a riequilibrare i grandi aggregati economici mediante politiche monetarie e fiscali restrittive, la compressione del salario reale, la svalutazione del tasso di cambio, la liberalizzazione del commercio estero e l'aumento dei tassi di interesse reali.

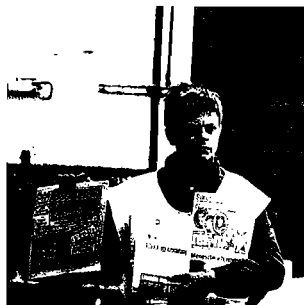
Gli obiettivi che si vogliono raggiungere con tali politiche solitamente sono: eliminare o ridurre il deficit della finanza pubblica; riequilibrare la bilancia dei pagamenti, controllare l'inflazione, e razionalizzare il sistema produttivo attraverso l'eliminazione delle imprese inefficienti. Con l'eccezione di Unione Sovietica e Albania, dove il processo di riforma procede in maniera meno rapida, politiche di stabilizzazione del tipo descritto sono state varate in tutti gli stati della regione. Ad esempio:

— In Bulgaria, dopo che un primo programma di stabilizzazione, varato nel gennaio del 1989, non aveva dato i frutti sperati, si è deciso di accelerare il passo delle riforme. All'inizio del 1990 le direttive del Piano Quinquennale e gli acquisti da parte dello Stato (che fungevano da guida per le imprese) sono stati aboliti. Nel maggio del 1990 la leva bulgara (la moneta nazionale) è stata svalutata drasticamente; nel gennaio del 1991 sono stati aboliti quasi tutti i sussidi alla produzione e al consumo e sono stati liberalizzati tutti i prezzi (esclusi quelli di ventuno beni di prima necessità); gli aumenti salariali sono stati tenuti al di sotto del tasso di inflazione, che nel frattempo era aumentato vistosamente a causa dei tagli ai sussidi.

— In Cecoslovacchia le politiche di stabilizzazione sono state introdotte nel 1990 e inasprite nel 1991. Durante questo periodo la corona cecoslovacca è stata svalutata varie volte, l'ultima del 20 per cento nel gennaio del 1991; i sussidi al consumo sono stati tagliati intorno alla metà del 1990; le spese pubbliche sono state ridotte del 4 per cento nel 1990 e si prevede lo saranno ulteriormente (del 17 per cento) nel 1991, nonostante che il Prodotto Materiale Lordo sia declinato del 3 per cento nel 1990 e si prospetti possa diminuire di un altro 2 per cento nel 1991.

— In Polonia un programma di stabilizzazione e aggiustamento strutturale è stato lanciato nel gennaio del 1990. Si tratta di una «terapia d'urto», ovvero una versione estrema dei programmi di aggiustamento, in cui vengono introdotti simultaneamente (o quasi) tagli drastici alla spesa pubblica, politiche monetarie restrittive, l'eliminazione dei sussidi, la svalutazione, e la liberalizzazione valutaria e del commercio estero.

— In Ungheria le riforme economiche hanno un'origine più lontana. Mentre alcune di queste risalgono almeno al 1968, è solo tra il 1989 e il 1990 che misure radicali di stabilizzazione sono state adottate su scala nazionale. Prezzi e commercio estero sono stati liberalizzati mentre la Banca Nazionale ha continuato la politica di lenta svalutazione del fiorino ungherese iniziata già all'inizio degli anni Ottanta. Nel corso del 1990 i sussidi alla produzione e al consumo sono stati gradualmente diminuiti e il deficit pubblico ridotto.



2.2 *Le ristrutturazioni microeconomiche e settoriali*

Una volta perso il salvagente dei sussidi statali, molte imprese hanno dimostrato di essere incapaci di reggere alle nuove regole del mercato concorrenziale. Questo fenomeno — ed alcuni altri fattori — hanno reso necessarie ristrutturazioni industriali massicce. Ad esempio:

— Durante il periodo socialista la produzione era accentrata in grandi imprese (una o due per settore) che operavano in regime di monopolio. Questo era vero in particolare in alcuni settori, come l'industria pesante e estrattiva. In Bulgaria nel marzo del 1991 i 79 maggiori monopoli, che si erano dimostrati incapaci reggere all'impatto della liberalizzazione, sono stati suddivisi in unità più piccole al fine di generare maggiore efficienza e competitività.

— La necessità di soddisfare la domanda di beni di consumo durevoli ha imposto un trasferimento di risorse dall'industria pesante (cantieristica, siderurgica e macchine utensili) verso quei settori con domanda interna insoddisfatta.

— Gli alti livelli di inquinamento e la consapevolezza della necessità di una maggiore salvaguardia ambientale hanno imposto la chiusura di molte fabbriche ad alto potenziale inquinante, mentre i nuovi equilibri internazionali e la nuova cultura della pace hanno spinto alla riduzione di quelle che producevano armi.

— Sono stati altresì creati nuovi settori con potenziale per l'esportazione verso i mercati occidentali, a minore intensità di energia e capaci di diffondere l'uso di tecnologie innovative.

2.3 *La privatizzazione*

Il buon funzionamento dell'economia di mercato richiede una forte presenza della proprietà privata. La privatizzazione, benché assolutamente necessaria per il buon esito generale delle riforme, sta invece andando piuttosto a rilento, visto che un accordo politico complessivo sui meccanismi per il trasferimento al settore privato delle imprese, della terra e di molti servizi pubblici, non è ancora stato raggiunto. La privatizzazione dovrebbe stabilire nuove regole di proprietà e dare forma a nuove entità (imprese private singole, società, joint ventures, imprese straniere, ecc.) che assicurino efficienza e equità nella produzione, che evitino il «riciclaggio» della vecchia classe dirigente e stimolino la formazione di una nuova classe imprenditoriale. Il successo della privatizzazione richiede però un adeguamento del quadro istituzionale e legale che definisca «nuove regole del gioco» nel campo della formazione dei prezzi, bancarotta e fallimenti, concorrenza, credito, mercati finanziari, riesportazione di utili e così via. La materia è complessa. Alcuni passi sono già stati compiuti. Fra questi:

— In Bulgaria i primi tentativi di privatizzazione sono stati fatti nel settore turistico (aprile 1990). La legge sulla privatizzazione della terra, però, è stata approvata in parlamento solo nel febbraio del 1991. La privatizzazione delle industrie e dei servizi dovrebbe essere

realizzata nella seconda metà del 1991 se la legge che la disciplina sarà approvata. Sono allo studio riforme per regolare le attività finanziarie e creditizie, e una legge anti-trust.

— In Cecoslovacchia la «piccola privatizzazione» doveva essere varata nell'autunno del 1990, mettendo all'asta negozi, ristoranti, altre piccole imprese e unità di servizi. A causa di disaccordi politici tale riforma è stata spostata all'inizio del 1991. La «grande privatizzazione» della terra e dell'apparato industriale, non è ancora stata iniziata anche se alcune opzioni sono allo studio (tra cui la distribuzione semi-gratuita di azioni alla popolazione). Nel febbraio del 1991 il parlamento ha approvato una legge che restituisce la terra nazionalizzata illegalmente tra il 1948 e il 1989 ai vecchi proprietari.

— In Ungheria è stato deciso di lanciare un programma di privatizzazione della durata di tre/cinque anni, mentre misure anti-monopolio sono allo studio. Anche in questo caso si è ricorsi a aste pubbliche per trasferire al settore privato negozi, piccole imprese, ristoranti e così via. A causa dell'alto costo del denaro, dei pochi risparmi delle famiglie e di altri fattori solo il 10 per cento delle unità messe all'asta è stata rilevata dai privati.

— In Polonia un grande programma di privatizzazioni delle imprese statali è cominciato nel 1990 con l'obiettivo di ridurre la presenza dello Stato nel settore manifatturiero, energetico, minerario, edile. Tuttavia la mancanza di un adeguato quadro istituzionale, la carenza di imprenditori locali con capacità finanziarie adeguate, l'assenza di un vero mercato dei capitali e del credito, e la titubanza degli investitori stranieri, stanno rallentando la realizzazione di tale programma.

3. *Le riforme sociali*

Dopo un quarantennio di dominio assoluto dello Stato nella politica sociale, le riforme attuali mirano alla creazione di un sistema più articolato in cui il settore privato e quello del volontariato giochino un ruolo più rilevante. Allo stesso tempo le riforme mirano a ridurre il notevole senso di dipendenza verso lo Stato creatosi nella popolazione, e ad introdurre quelle componenti di politica sociale (come i sussidi di disoccupazione e l'indicizzazione dei salari) necessarie al funzionamento di un'economia di mercato.

Le riforme sociali nei paesi dell'Est e del Centro Europa sono altresì il risultato di nuovi orientamenti ideologici che riflettono, allo stesso tempo, l'ascesa del pensiero neo-liberista ed il rifiuto più categorico dell'esperienza passata. Come notato da molti, visto che il termine «socialista» è screditato, «sociale» suona sospetto, mentre anche «pubblico» appare dubbio.

L'attenzione ricevuta dalle riforme sociali è stata certamente inferiore a quella goduta da quelle politiche ed economiche. Cambiamenti di grandissima portata in questo campo non sono tuttora registrabili. Tuttavia alcune chiare indicazioni di fondo sembrano essere emerse:

— Tutti i paesi della regione hanno tagliato e stanno tagliando drasticamente i sussidi ai beni di consumo essenziali che agivano come sostegno indiretto ai redditi.

— I salari non sono più fissati dal potere centrale ma sono soggetti a contrattazione fra sindacati, Stato e imprese. L'intenzione è di legarli sempre più alla produttività. In deroga a questo principio, in quasi tutti i paesi della regione, lo Stato ha fissato un salario minimo (pari al 35% del salario medio in Polonia e al 40-45% in Cecoslovacchia) che dovrebbe garantire la soddisfazione dei bisogni essenziali. Sono stati altresì introdotti sussidi di disoccupazione (calcolati in relazione all'ultimo salario percepito e al salario minimo). — Sono stati adottati criteri per l'adeguamento (parziale) di salari, pensioni e trasferimenti sociali (assegni familiari e altri) all'aumento dei prezzi. Tali meccanismi si rivelano ovviamente cruciali in paesi, come quelli dell'Est europeo, colpiti da alti tassi di inflazione.

— Per il momento i criteri che regolano i trasferimenti sociali alle famiglie (pensioni,



assegni familiari, ecc.) non sono stati modificati (anche se il loro valore é stato notevolmente eroso dall'inflazione). Una loro revisione é comunque prevista nei prossimi due-tre anni. Si sta pensando al passaggio dal sistema di previdenza sociale di tipo socialista (finanziato con entrate tributarie e fortemente egalarario) ad un modello di assicurazione sociale obbligatorio finanziato con i contributi degli imprenditori, dei lavoratori dipendenti e di quelli autonomi, in cui il principio d'equivalenza (fra contributi e prestazioni) prevalga su quello di solidariet  (che tende a egalarizzare le prestazioni). Il nuovo sistema dovrebbe essere gestito da un ente autonomo che dovrebbe assicurare il pagamento di pensioni di anzianit , invalidit  e reversibilit , delle indennit  di malattia, dei sussidi di disoccupazione e, in qualche caso, degli assegni di maternit .

— Anche i servizi sanitari, educativi e per l'assistenza all'infanzia sono rimasti, almeno per il momento, nell'ambito pubblico anche se la quota di costi (per la mensa scolastica, i medicinali, il materiale didattico, ecc.) a carico delle famiglie é stata aumentata notevolmente. Gli impedimenti legali all'entrata dei privati e del volontariato in questi settori sono stati eliminati, mentre le amministrazioni locali sono state delegate ad assumere la responsabilit  di un numero crescente di questi servizi. Va notato altres  che le grandi imprese che fornivano in passato ai dipendenti e alle loro famiglie servizi sociali per l'infanzia e assistenza sanitaria, stanno sospendendo questo tipo di prestazioni per migliorare la loro redditivit .

— Sono state prese in considerazione delle ipotesi di riforma del sistema sanitario che, da Servizio Sanitario Nazionale esteso a tutti i cittadini, si dovrebbe trasformare in un servizio di assicurazione malattia obbligatoria per coloro con un lavoro dipendente (un modello simile a quello che opera in Germania e in Austria).

— In alcuni paesi é iniziata la decentralizzazione della gestione di alcuni servizi. Il disegno pi  complessivo e di lungo periodo é quello di trasferire alle autorit  locali autonomia finanziaria e responsabilit  gestionale di molti servizi sociali.

— Tutti i paesi dell'Europa centro-orientale hanno adottato «safety nets» — misure che tendono ad assicurare un reddito familiare minimo (aggiustato in base alla numerosit  e struttura della famiglia) che impedisca ai membri della famiglia stessa di cadere al di sotto della soglia di povert  assoluta. Queste misure includono pensioni sociali minime, salari minimi e sussidi di disoccupazione. Si é inoltre rafforzata l'assistenza sociale, che ha il compito di fornire aiuto finanziario e personale a coloro senza redditi o privi di altre forme di sussistenza. Le chiese e gli organismi d'assistenza privati sono stati incoraggiati ad incrementare la loro presenza in tale campo, mentre in molte citt  le autorit  locali hanno aperto dormitori pubblici e centri per la distribuzione gratuita di pasti caldi agli indigenti.

PROBLEMI INCONTRATI DALLE RIFORME ECONOMICHE

*L*e riforme economiche che gli ex-paesi socialisti hanno attuato o hanno deciso di attuare sono estremamente ambiziose, di difficile attuazione e senza precedenti storici di portata analoga. E' vero però che la stabilizzazione macroeconomica, la privatizzazione e la ristrutturazione industriale sono assolutamente necessarie per evitare un prolungamento del declino economico e della stagnazione sociale verificatesi negli ultimi venti anni.

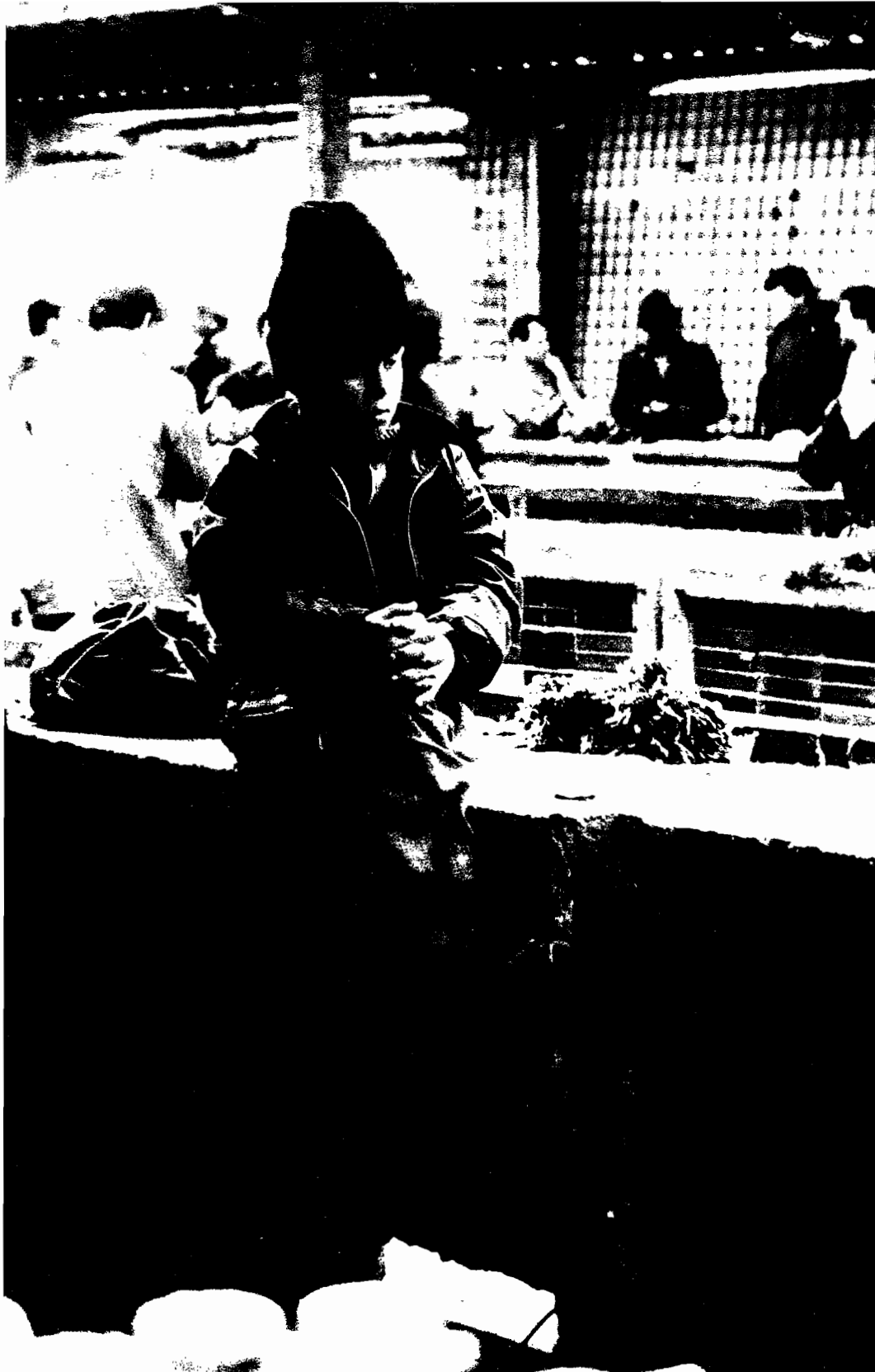
La loro inevitabilità, tuttavia, non deve impedire di prendere in considerazione i problemi che tali riforme comportano e di tentare di migliorarne il funzionamento. Particolarmente rilevante in questo contesto è il fatto che le riforme in corso stanno causando, o non riescono ad evitare, costi sociali notevoli (vedi oltre). Questa situazione dovrebbe dunque spingere i policy-makers di questi paesi a introdurre le correzioni di rotta necessarie e/o ad assegnare maggiori risorse per la creazione di una rete di misure sociali (safety nets) che permetta di contenere le spinte verso l'impoverimento di larghi strati della popolazione.

1. *Problemi di concezione*

Due problemi di fondo restano tuttora irrisolti.

Primo, le misure di stabilizzazione macroeconomica e aggiustamento strutturale che quasi tutti i paesi del Centro e dell'Est Europa hanno adottato, continuano ad essere oggetto di dibattito teorico e a suscitare non poche perplessità tra gli addetti ai lavori. L'esperienza passata sembra mostrare che tali politiche producono risultati di rilievo nel campo del controllo dell'inflazione, della riduzione del deficit pubblico e di quello della bilancia dei pagamenti. Tuttavia, se si esclude il caso, tutto sommato non frequente, di economie che ricevono ingenti flussi di capitali dall'estero in concomitanza con l'introduzione di tali riforme, la loro adozione spesso genera costi notevoli in termini di caduta degli investimenti, di rallentamento della crescita e di peggioramento delle condizioni di vita, specie per i gruppi sociali più a rischio. A queste conclusioni si giunge non solo osservando quanto è avvenuto o sta avvenendo in molti paesi in via di sviluppo che hanno sperimentato terapie di questo tipo, ma anche esaminando i primi risultati ottenuti proprio in alcuni paesi dell'Europa orientale.

Nelle politiche di stabilizzazione il riequilibrio degli aggregati economici è ottenuto mediante politiche monetarie, fiscali e di bilancio restrittive, e mediante politiche dei redditi e di controllo della bilancia dei pagamenti. L'obiettivo è quello di ridurre la domanda aggregata, favorire contemporaneamente un aumento dell'offerta di beni scambiabili internazionalmente, e ristabilire una relazione più realistica tra prezzi e scarsità. In situazioni di questo tipo — escludendo i casi teorici limite in cui tutti i fattori sono perfettamente mobili e sostituibili tra loro, non esistono barriere istituzionali, c'è perfetta informazione, ecc. — la contrazione della domanda aggregata si realizza normalmente molto più velocemente dell'au-



mento dell'offerta. Ciò può causare una serie di inconvenienti, come:

- il crollo, invece che diminuzione, dell'output;
- una pesante sottoutilizzazione dei fattori capitale e lavoro;
- surplus indesiderati e non previsti della bilancia dei pagamenti;
- una forte contrazione dei redditi e dei consumi con conseguente crollo della domanda effettiva.

Quanto avvenuto in alcuni paesi del Centro e dell'Est Europa purtroppo ricalca la situazione appena descritta. In questo senso il caso più eclatante è quello polacco. Il programma di stabilizzazione ha ottenuto risultati notevoli nel campo dell'equilibrio macroeconomico, e cioè:

- l'iperinflazione è stata controllata;
- lo zloty (la moneta locale) è stato reso convertibile e il suo cambio con il dollaro è stato mantenuto costante;
- le code davanti ai negozi sono scomparse;
- il bilancio pubblico è stato quasi riequilibrato.

Il risvolto della medaglia è che nel 1990 la produzione industriale si è contratta del 25 per cento, contro una riduzione prevista del 5 per cento; il PIL si è ridotto del 18 per cento, mentre le previsioni parlavano di una caduta del 3 per cento; la disoccupazione è arrivata prima all'8 e poi al 10 per cento invece del 2-3 per cento previsto; la bilancia dei pagamenti ha generato un surplus di 4.4 miliardi di dollari mentre era stato previsto un deficit di 0.8 miliardi di dollari. Per di più l'inflazione mensile che nella seconda metà del 1990 era scesa al 4-5 per cento mensile (contro l'1-2 per cento previsto), nel gennaio del 1991 si è impennata arrivando al 13 per cento. Va notato inoltre che tale recessione non ha favorito un miglioramento della struttura produttiva. La contrazione dell'output infatti ha coinvolto non solo i settori in declino (come l'industria pesante) ma anche quelli trainanti.

Il caso polacco (ma in Ungheria e Jugoslavia le cose non sono andate molto diversamente) pone in evidenza quindi i rischi connessi ad un eccessivo raffreddamento dell'economia, e cioè una caduta verticale dell'attività economica, un aumento della disoccupazione e, in assenza di un'ampia rete di ammortizzatori sociali, di una perdita netta di benessere della popolazione.

Secondo, non vi è ancora accordo sulla «sequenza ottimale» con cui introdurre le varie riforme. Alcuni ritengono che sia desiderabile introdurre simultaneamente privatizzazione, riforme istituzionali, stabilizzazione, liberalizzazione del commercio estero, e ristrutturazione industriale. Le esperienze iniziali (come nel caso polacco, jugoslavo e cecoslovacco) mostrano però che tale approccio può generare effetti perversi considerevoli (in termini di inflazione, caduta della produzione, creazione di monopoli, scarsa efficienza, ecc). I vari paesi stanno quindi seguendo cammini assai diversi, caratterizzati spesso da una buona dose di empirismo. L'opinione prevalente è che la sequenza più logica comporterebbe prima la stabilizzazione macro-economica, seguita dalla riforma del quadro legale-istituzionale (comprendente nuove «regole del gioco» per il funzionamento dei mercati, del credito, della bancarotta e così via). Solo allora la privatizzazione e la liberalizzazione delle importazioni potrebbero essere introdotte pienamente.

2. Difficoltà di attuazione

Le riforme economiche stanno incontrando una serie di difficoltà d'attuazione che ne ritardano la piena riuscita.



2.1 La difficile situazione internazionale

Vari fattori esterni stanno producendo effetti negativi sul successo delle riforme nei paesi dell'Europa centro-orientale. Tra questi bisogna annoverare la recessione, o il rallentamento della crescita, che sta colpendo molte economie occidentali, l'aumento del prezzo del petrolio, il limitato afflusso di investimenti proveniente dall'estero, l'incertezza che caratterizza i mercati dei capitali, l'instabilità dei prezzi sul mercato internazionale, lo sfavorevole andamento delle ragioni di scambio e, infine, lo sgretolamento del COMECON che, tra le altre cose, permetteva agli associati di ricevere materie prime e petrolio a prezzi preferenziali. Un recentissimo studio (maggio 1991) della Banca Mondiale nota, al riguardo, che il passaggio ai prezzi del mercato internazionale comporterà per le economie dei paesi dell'Est costi addizionali per le importazioni di petrolio pari al 12.1 per cento del PIL in Bulgaria, al 7 per cento in Cecoslovacchia, al 5.9 per cento in l'Ungheria, al 5 per cento in Polonia e allo 0.8 per cento in Romania.


2.2 I «tempi lunghi» richiesti dalla modifica del quadro istituzionale

Alcune delle riforme economiche, come la privatizzazione e le ristrutturazioni, necessitano per essere realizzate di tempi lunghi e ingenti risorse. L'esperienza britannica (pur se differente nella portata e nel contesto) ha reso evidente che i passi necessari per la privatizzazione sono lunghi e costosi e comportano procedure elaborate. La stima del valore di mercato delle imprese che si vogliono privatizzare, la trasformazione dei valori stimati in azioni, e il loro collocamento hanno richiesto tempo e risorse per essere attuati. Le imprese privatizzate in Gran Bretagna in oltre un decennio rappresentano quindi una percentuale modesta del patrimonio industriale pubblico.

Come si è fatto notare d'altra parte, nei paesi dell'Est la privatizzazione necessita di un nuovo quadro istituzionale, amministrativo e legale che stenta ad emergere. L'intrinseca lentezza di certi processi riformativi (che comportano la revisione o abrogazione di centinaia di leggi e regolamenti esistenti, e l'approvazione di una nuova normativa in molti settori) contrasta con la rapidità con cui sono state prese altre misure come la rimozione delle sovvenzioni, la liberalizzazione dei prezzi, la svalutazione del tasso di cambio, ecc.

I problemi creati da un raffreddamento eccessivo dell'economia possono essere letti appunto come frutto di questo contrasto. In altri termini è possibile che i deludenti risultati ottenuti dalle riforme economiche in certi paesi del Centro e dell'Est Europa siano la conseguenza di un'eccessiva enfasi sulle misure di stabilizzazione mentre la riforma del quadro istituzionale e legale era ancora in una fase embrionale.

PROBLEMI E LIMITI DELLE RIFORME SOCIALI

 Anche se i cambiamenti già introdotti sono relativamente limitati, l'orientamento del dibattito sulla politica sociale nei paesi dell'Europa centro-orientale sottolinea come l'ideologia neo-liberista e le sue politiche siano più popolari in queste nazioni che in qualsiasi altra parte del mondo. I suoi meriti vengono esaltati, i sacrifici che comporta sono considerati come inevitabili (e comunque sopportabili), e un suo eventuale fallimento una improbabile evenienza. Molte di queste convinzioni sono il frutto dell'identificazione tra libertà politica e libero mercato da una parte e una maggiore privatizzazione del sociale dall'altra, oltre che, ovviamente, della reazione al fallimento del modello socialista.

Le riforme introdotte (ed i problemi ad esse connessi) possono essere distinte in due grandi categorie: quelle comportanti l'introduzione di nuove misure, e quelle che comportano la modifica di misure pre-esistenti. Fra le prime:

— Alla fine del 1990 quasi tutti le nazioni dell'Est europeo avevano adottato programmi di sussidi alla disoccupazione. Generalmente però i sussidi forniti sono di durata relativamente breve, sono proporzionalmente inferiori a quelli dei paesi occidentali mentre la loro copertura è limitata. Escludono ad esempio, le persone in cerca di prima occupazione, i lavoratori autonomi e i contadini.

— Le misure per facilitare la mobilità del lavoro. Nonostante la consapevolezza che le ristrutturazioni in atto obbligheranno a trasferire centinaia di migliaia di lavoratori da un settore ad un altro, i corsi di formazione e riqualificazione professionale sono poco numerosi, suscitano poco interesse e non sono finanziati adeguatamente.

— I salari sono sempre più concordati in trattative tripartitiche tra Stato, imprenditori e sindacati. Questi ultimi però sono deboli e delegittimati, mentre le contrattazioni per gli aumenti salariali sono viste con occhio sospetto non solo perché si teme alimentino la spirale salari-prezzi-inflazione, ma anche perché le trattative sui salari vengono spesso associate alla cultura passata, ovvero a quella cultura che si intende rimuovere.

— Tutti i paesi della regione hanno introdotto una qualche forma di indicizzazione di salari, pensioni e prestazioni sociali. Tuttavia il metodo di indicizzazione adottato (parziale, ex-post e a lunghi intervalli) non riesce a salvaguardare, in periodi di elevata inflazione, il potere di acquisto delle famiglie. Solo in Polonia e Bulgaria è stato stabilito di realizzare un adeguamento ex-ante, e ogni tre mesi, sulla base di un «tasso di inflazione atteso». Anche in questo caso però l'indicizzazione copre solo il 60-70 per cento dell'aumento dei prezzi.

— I sistemi sanitario, educativo e dell'assistenza all'infanzia non hanno subito ancora modifiche di rilievo anche se - come notato - il dibattito si sta orientando gradualmente verso una maggiore privatizzazione di tali servizi. Tuttavia le politiche di austerità e il nuovo ruolo attribuito al mercato hanno comportato tagli notevoli alla spesa pubblica anche in questi settori.

— Si ritiene che i mutamenti programmati nel campo della previdenza sociale possano portare ad un indebolimento della solidarietà sociale e all'esclusione dalle prestazioni di





coloro senza titolo per usufruirne (perchè disoccupati, o occupati nell'agricoltura, o non in condizione di pagare contributi volontari, ecc). In questo caso i redditi di alcuni gruppi sociali potrebbero cadere al di sotto della soglia di povertà assoluta.

Per ovviare a tale problema, alcuni paesi come la Cecoslovacchia stanno esplorando la possibilità di creare un sistema di previdenza sociale articolato su tre livelli in cui pensioni sociali minime, assegni familiari e altre prestazioni sociali minime siano garantite a tutti i cittadini attraverso finanziamenti statali. Il secondo livello di tale sistema sarebbe rappresentato dall'assicurazione sociale obbligatoria per i lavoratori dipendenti, mentre il terzo livello comprenderebbe una assicurazione privata (ovviamente facoltativa) o addizionale (a carico delle imprese che operano in settori particolarmente nocivi o ad alto rischio).

— Nei paesi dove prestazioni minime garantite di tipo universale non sono state introdotte (come in Polonia), il rischio di povertà di coloro che non sono coperti dall'assicurazione sociale obbligatoria viene assunta dall'assistenza sociale che deve fornire aiuti mirati (means-tested social assistance benefits) a coloro con redditi al di sotto del minimo sociale garantito (nota anche come soglia della povertà). Questo comporta sottoporre il destinatario dell'assistenza sociale ad accertamento di nullatenenza.

Questa soluzione, attraente da una prospettiva teorica, presenta però problemi d'applicazione notevoli. Tra questi:

a) costi notevoli per il mantenimento dell'apparato burocratico-amministrativo addetto agli accertamenti di nullatenenza e all'erogazione dei sussidi;

b) il rischio di assicurare una copertura parziale di coloro in stato di bisogno in quanto l'accertamento di nullatenenza è spesso considerato umiliante da chi lo subisce. Questo spinge molti degli aventi diritto a non far richiesta di tali sussidi mirati. Ad esempio, nel Regno Unito è stato stimato che solo il 50 per cento degli aventi diritto a sussidi d'assistenza comportanti una verifica di nullatenenza ne fece richiesta nel 1983/84.

c) la creazione di disincentivi al lavoro, visto che un aumento dei redditi (oltre la soglia della povertà) comporta la perdita del sussidio.

d) l'uso di sussidi mirati non ha molto senso e comporta costi amministrativi eccessivi quando gli aventi diritto rappresentano una quota molto alta della popolazione complessiva. Ad esempio, la stragrande maggioranza delle famiglie con tre o più bambini; un significativo numero di quelle con due bambini; e persino molte di quelle con un solo bambino necessitano di assegni familiari.

Nel caso degli assegni familiari, il passaggio da sussidi di carattere universale a sussidi mirati è ulteriormente complicato dalla loro forte incidenza sul reddito familiare complessivo. Nei paesi dell'Europa centro-orientale infatti, gli assegni familiari rappresentano il 15-25 per cento della media delle entrate di una famiglia con un'unica fonte di reddito, mentre nel 1985 nei paesi dell'OCSE questa percentuale non superava mediamente il 7.5 per cento (*Tabella 4*).



TABELLA 4 - Assegni familiari come percentuale del salario medio nelle imprese manifatturiere (1985).

| | Famiglie con due bambini | Famiglie con quattro bambini |
|----------------|--------------------------|------------------------------|
| Cecoslovacchia | 22.6 | 59.7 |
| Ungheria | 16.8 | 39.5 |
| Stati Uniti | 0.0 * | 0.0 * |
| Germania | 4.3 | 14.2 (o più) |
| Svezia | 9.4 | 25.9 |
| Francia | 9.5 | 64.3 |
| Grecia | 5.1 | 13.1 |

Fonte: Gordon (1988), Tabella 13.1.

Note: * Negli Stati Uniti, nel 1985, non esisteva un sistema universale di assegni familiari.

La conclusione é che nei paesi dell'Europa centro-orientale il passaggio da sussidi universali a sussidi mirati (come nel caso degli assegni familiari ma probabilmente anche per tutta un'altra serie di sussidi in denaro e natura) necessita di una valutazione molto attenta dei costi e dei benefici impliciti in tale misura. Una soppressione o riduzione degli assegni familiari, ad esempio, potrebbe essere presa in considerazione invece in presenza di aumenti consistenti delle altre voci che formano il salario.

— Estreme ristrettezze di bilancio hanno condizionato le riforme nei paesi del Centro e dell'Est Europa. La contrazione della spesa per servizi pubblici e previdenza sociale é stata il risultato sia di una gravissima crisi di disponibilit  sia dei nuovi orientamenti a favore di un ruolo pi  ridotto dello Stato, anche in campo sociale. L'obiettivo dell'equilibrio tra entrate e spese statali, la necessit  di ridurre l'intervento statale, le difficolt  ad operare con un gettito fiscale decrescente e l'impossibilit  di poter contare su entrate tributarie certe (visto che la riforma della tassazione non   ancora stata portata a termine) sono elementi che obbligano questi paesi a difficili esercizi contabili. Malgrado ci , non   auspicabile che l'equilibrio macroeconomico venga raggiunto tramite una riduzione della spesa per la sanit , l'istruzione, l'assistenza all'infanzia e i trasferimenti sociali.

I COSTI SOCIALI DELLA TRANSIZIONE

*M*algrado il poco tempo trascorso dalla loro introduzione, le difficoltà incontrate dalle riforme economiche e l'estensione relativamente modesta dei «safety nets» introdotti finora stanno causando costi sociali notevoli. Va tuttavia chiarito che non è sempre agevole distinguere tra problemi dovuti alla cattiva eredità dei regimi socialisti e quelli causati dalle riforme in corso. E' possibile - ed in alcuni casi ovvio - che i costi sociali che si stanno manifestando al momento attuale siano in parte il risultato della accumulazione di problemi emersi durante gli ultimi venti anni. La poca attenzione prestata all'impatto sociale delle riforme in corso è certamente però uno dei fattori responsabili dell'impoverimento di larghi strati della popolazione negli ultimi due anni.

1. *L'erosione delle risorse per le famiglie*

Le principali cause della perdita di benessere di larghi strati della popolazione, e soprattutto dei gruppi sociali più deboli, sono:

1.1) *La caduta del reddito reale delle famiglie*

Una delle conseguenze più gravi delle riforme in corso è la caduta dei redditi e dei risparmi reali delle famiglie. La disoccupazione crescente e l'incapacità dei meccanismi di compensazione dell'inflazione di salvaguardare il potere di acquisto delle famiglie ne sono le cause immediate principali. A tal riguardo bisogna rilevare che:

— La disoccupazione aperta, sconosciuta nei paesi del Centro e dell'Est Europa fino a qualche tempo fa, sta aumentando rapidamente (ed in gran parte inevitabilmente). L'introduzione di criteri di efficienza nella conduzione delle imprese, la privatizzazione delle imprese statali, le ristrutturazioni e il cambiamento di indirizzo strategico nel campo industriale, minerario, energetico, e le difficoltà dei giovani a trovare il primo impiego, sono alla base di questo spettacolare aumento.

Nel dicembre 1990, in Polonia i disoccupati registrati avevano raggiunto un milione e quattrocento mila unità, ovvero l'8-10 per cento della forza lavoro, e si prevede che per la fine del 1991 arrivino a 2 milioni. In Ungheria, i disoccupati sono aumentati da 15 mila nel 1989 a 180 mila (pari a il 4% della forza lavoro) nel maggio 1991. In Cecoslovacchia sono passati da 20.000 alla fine di giugno del 1990 a 80 mila nel febbraio del 1991; ci si aspetta che questa cifra raggiunga le 200 mila unità alla metà del 1991 e circa 500 mila unità alla fine del 1992. Una situazione paradossale, ma non per questo meno emblematica, si è venuta a creare in Bulgaria dove tra il dicembre del 1990 e il marzo di quest'anno circa 600 mila persone (il 15% della forza lavoro) sono state messe in pensione, in gran parte prima della scadenza prevista. Nella ex Germania Orientale dove i processi di ristrutturazione stanno procedendo in maniera accelerata, una persona su due è disoccupata o occupata a tempo parziale.





E' necessario chiarire che la chiusura di molte imprese inefficienti e inquinanti ereditate dal regime socialista é necessaria e desiderabile da molti punti di vista e che, più in generale, le riforme dovranno generare il trasferimento di forza lavoro verso nuovi settori. Al fine di evitare però una crescita incontrollata della disoccupazione e alti costi sociali, tale processo richiede la rapida creazione di posti lavoro in nuovi settori, corsi di formazione professionale e l'istituzione di meccanismi di compensazione adeguati. Fino ad ora, però, tali condizioni non si sono realizzate. Il numero di nuovi posti di lavoro cresce lentamente (a causa della caduta degli investimenti domestici e all'attendismo dei potenziali investitori esteri), il numero dei corsi di riqualificazione professionale resta insufficiente, e i sussidi di disoccupazione non sembrano in grado di assolvere adeguatamente al loro compito di ammortizzatori sociali, sia perché troppo esigui, sia perché di copertura limitata. I giovani in cerca di prima occupazione, i lavoratori più vicini alla pensione e quelli non specializzati sono fra quelli maggiormente colpiti.

— Gli ammortizzatori sociali messi in opera non riescono a contenere la caduta del potere d'acquisto reale delle famiglie. In Polonia durante i primi nove mesi del 1990 i redditi delle famiglie sono declinati in media del 27 per cento, mentre in Cecoslovacchia il PIL pro capite é diminuito del 3 per cento nel 1990 e ci si aspetta diminuisca di almeno un altro 2 per cento nel 1991. Cadute dei redditi reali molto più pronunciate si sono verificate in Romania, Jugoslavia e Unione Sovietica. In Bulgaria a causa degli inasprimenti delle misure di stabilizzazione del febbraio 1991, che hanno determinato un'impennata dei prezzi del pane, del latte e dei suoi derivati, (malgrado una compensazione salariale ad hoc pari al 70 per cento degli aumenti di prezzi), il reddito reale é caduto del 50 per cento rispetto all'anno precedente. L'effetto congiunto di tutti i fattori appena analizzati, e soprattutto quello dell'inflazione, ha prodotto anche una diminuzione senza precedenti dei risparmi reali delle famiglie: in Polonia, ad esempio, questi sono diminuiti di quattro volte in meno di un anno.

1.2 *L'erosione del valore dei trasferimenti di reddito alle famiglie*

Prima della caduta dei regimi socialisti, i dati sulla povertà delle famiglie non erano raccolti con sistematicità. Si stima tuttavia che i poveri rappresentassero il 14 per cento della popolazione in Ungheria, il 20-25 per cento in Polonia e Jugoslavia e tra il 18 e il 32 per cento della popolazione in Unione Sovietica. Per di più una proporzione consistente della popolazione fluttuava di poco al di sopra della soglia di povertà. Questo era il caso ad esempio di molti pensionati (dipendenti esclusivamente dalla loro pensione), di molte famiglie numerose o con solo un occupato e di altre famiglie a rischio. Per tali gruppi sociali fra il 30 e il 50 per cento del reddito complessivo era costituito da trasferimenti sociali. L'erosione del valore reale di tali trasferimenti ha causato loro problemi molto gravi.

In Ungheria i trasferimenti sociali costituivano tra il 48 e il 72 per cento dei redditi del 20 per cento più povero della popolazione, mentre per le famiglie con più di due bambini rappresentavano in media più del 40 per cento del reddito familiare. Nei primi quattro mesi del 1991 la spesa complessiva per trasferimenti sociali è declinata di oltre il 10 per cento in termini reali, causando problemi notevoli a tali gruppi sociali.

In Bulgaria i trasferimenti sociali sono declinati del 37 per cento nel 1990; in Polonia, nello stesso anno, la diminuzione è stata dell'11 per cento, mentre in Cecoslovacchia, il paese che sta seguendo la politica più prudente, la flessione nel 1990 è stata del 6-7 per cento.

1.3 Il declino della spesa pubblica per sanità, istruzione, assistenza all'infanzia e altri servizi sociali

Le politiche di stabilizzazione macroeconomica hanno comportato l'adozione di una politica fiscale rigorosa che ha costretto a operare pesanti tagli della spesa pubblica. Questa tendenza è stata aggravata dalla diminuzione delle entrate fiscali che, per varie ragioni e con diversa intensità, si è verificata in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale.

Anche la spesa per servizi sociali è stata coinvolta, in tale processo. In Cecoslovacchia, la spesa pubblica per l'istruzione è diminuita del 10 per cento nel 1990, mentre quella per lo sport, l'edilizia abitativa e l'ecologia è caduta del 35 per cento. Come risultato i costi a carico delle famiglie per libri di testo, mensa scolastica, ecc., sono aumentate notevolmente. Per il 1991 è previsto un ulteriore declino dei finanziamenti per la sanità e l'istruzione pari al 20 e 10 per cento rispettivamente. In Ungheria il governo ha programmato la spesa pubblica per il 1991 sulla base di un tasso di inflazione previsto del 16 per cento. Le stime più caute parlano invece di un'inflazione del 35-40 per cento. E' evidente che se queste previsioni si realizzeranno la maggior parte dei servizi sociali non potrà operare adeguatamente perché finanziata in maniera insufficiente. Il taglio della spesa pubblica per l'assistenza all'infanzia ha costretto le amministrazioni locali polacche ad aumentare le tasse di iscrizione e le rette per la mensa scolastica tanto negli asili nido che in quelli infantili. Nel 1990 una famiglia con due bambini in età prescolastica spendeva per il servizio mensa in un asilo pubblico l'equivalente del 15-20 per cento del reddito mensile.

1.4 Gli effetti delle variazioni dei prezzi relativi

La liberalizzazione dei prezzi e il taglio dei sussidi al consumo per i beni essenziali influenzano in maniera negativa il benessere dei gruppi sociali più deboli attraverso i cambiamenti che stanno provocando nella struttura dei prezzi relativi.

I prezzi dei beni e dei servizi di base stanno aumentando infatti più velocemente di quelli dei beni non-essenziali. Ad esempio, mentre il prezzo di entrambi i beni è aumentato, il rapporto tra il prezzo di un litro di latte e quello di un televisore è più sfavorevole che in passato, ovvero ci vogliono meno litri di latte per acquistare un televisore. Questa tendenza potrebbe contribuire ad una ulteriore compressione del consumo di beni essenziali. Ad esempio, a causa della liberalizzazione del prezzo della carta si sono avuti forti aumenti nei prezzi dei libri (compresi quelli per la scuola dell'obbligo). Il costo annuale di acquisto di questi ultimi, nel 1990, equivaleva in Polonia al salario medio di un mese.

Quindi, oltre agli effetti psicologici (un povero in una situazione di questo tipo percepirà con più intensità di prima la sua povertà) e nonostante la bassa elasticità della domanda di beni alimentari rispetto al prezzo, la contrazione di quest'ultima potrebbe essere più grande di quanto la caduta del reddito reale lascerebbe presumere.



2. Indicazioni iniziali riguardanti il benessere dell'infanzia

La caduta dei redditi reali, i cambiamenti nei prezzi relativi, l'erosione dei trasferimenti di reddito alle famiglie e il declino in termini reali delle spese statali per la sanità e l'istruzione stanno vistosamente riducendo il livello di benessere delle popolazioni dei paesi del Centro e dell'Est Europa. Anche se la situazione non ha ancora raggiunto livelli di emergenza si hanno già indicazioni chiare che la condizione sociale sta peggiorando — a volte drasticamente — in tutti i paesi della regione. Nell'attesa di dati che permettano una valutazione più esaustiva del fenomeno, bisogna registrare già da ora i seguenti segnali d'allarme:

— il numero dei bambini che vivono in famiglie povere si è accresciuto nel biennio 1989/91 in tutti i paesi della regione. In Polonia, l'inchiesta sui bilanci delle famiglie mostra che la povertà si è accresciuta ulteriormente, colpendo nei primi nove mesi del 1990 circa il 40 per cento della popolazione. Le famiglie di anziani, con tre o più bambini o un solo genitore sono quelle in cui l'incidenza della povertà è la più alta. Dalla fine del 1990 alla metà del 1991 non vi sono state inversioni di tendenza rilevanti. In Unione Sovietica nel maggio del 1991 l'aumento dell'inflazione (stimato tra il 70% ed il 150%, e compensato solo minimamente attraverso aumenti salariali), ha spinto una proporzione crescente della popolazione al di sotto della soglia di povertà. Secondo alcune stime non meno del 40 per cento della popolazione sovietica vive ora con redditi fortemente inadeguati. Persino in Cecoslovacchia, il paese dell'Est Europa con il più esteso sistema di previdenza sociale e la più bassa incidenza della povertà, si stima che il numero di bambini poveri si accrescerà, entro la fine del 1991, dalle tre alle quattro volte.

— la quota di reddito familiare che viene spesa per beni alimentari sta aumentando vistosamente. In Polonia, la quota di reddito familiare destinata all'alimentazione è mediamente del 50 per cento per le famiglie operaie e il 60 per cento per i pensionati. Nei paesi occidentali, l'assegnazione di una quota di reddito familiare pari al 35-40 per cento all'alimentazione viene considerata un indice di povertà. Il consumo di pane, latte e alcuni altri prodotti alimentari essenziali è diminuito in Ungheria, Polonia, Bulgaria, Jugoslavia e Unione Sovietica a causa della caduta dei redditi delle famiglie e, a volte a seguito di problemi di accaparramento. In Polonia, ad esempio, la caduta è stata del 30 per cento.

— In Polonia e Ungheria le mense gratuite e gli ospizi per i poveri gestite da associazioni umanitarie sono ricomparse e lavorano a pieno ritmo.

— L'aumento delle rette per la mensa scolastica o per l'iscrizione ha costretto molte famiglie a ritirare i propri bambini dagli asili. Per la prima volta dopo molti anni, gli asili pubblici hanno posti liberi. Molti sono stati chiusi o adibiti ad altre attività. Gran parte degli asili gestiti dalle imprese invece sono stati chiusi per mancanza di fondi. In Polonia il numero di domande d'ammissione alla scuola materna è diminuito da oltre un milione nel maggio 1990 a 880 mila nel maggio 1991. Il calo è ancora più netto se il confronto è effettuato con i



dati del 1989. A Lodz, una delle maggiori città polacche, il numero di scuole materne è calato da 218 nel 1990 a meno di cento nel 1991. Nello stesso anno il tasso di disoccupazione tra gli insegnanti elementari e delle scuole materne si è accresciuto notevolmente in Ungheria.

— Le colonie estive (una necessità per l'infanzia, visto l'alto grado di inquinamento ambientale) che durante i regimi socialisti erano organizzate e finanziate dalle organizzazioni giovanili hanno visto diminuire nettamente il numero dei bambini che hanno beneficiato di tale servizio. In Ungheria e Romania sono rimaste quasi completamente vuote e in altri (Polonia e Jugoslavia) hanno visto diminuire nettamente la partecipazione dei bambini.

— L'accesso a medicinali importati — già problematico durante il regime socialista — è peggiorato ulteriormente. In Ungheria nei primi mesi di quest'anno è stata registrata una penuria di medicine; in Polonia nel 1990 spesso era difficile trovare l'insulina e, non di rado, anche le siringhe; in Bulgaria mancano i prodotti sostitutivi del latte materno per i bambini allergici e l'unica fabbrica di latte in polvere rischia di chiudere per ragioni tecniche. La carenza di materiale ha altresì portato alla chiusura di varie sale operatorie.

— La situazione nel campo abitativo si sta notevolmente deteriorando in molti dei paesi della regione, a causa dell'abbandono del settore da parte dello Stato (non rimpiazzato tuttora da una espansione equivalente delle imprese private), dell'aumento dei tassi di interesse sui mutui ipotecari, dell'aumento degli affitti e del costo delle bollette per acqua, luce, gas, riscaldamento, ecc. Per di più la vendita di appartamenti di proprietà dello Stato (resasi necessaria per coprire le spese di manutenzione degli edifici pubblici dopo l'eliminazione dei relativi fondi di bilancio) ha causato lo sfratto di un numero modesto, ma crescente, di famiglie. Mentre l'insicurezza abitativa è cresciuta, il numero dei senzatetto è in visibile aumento, pur se da livelli assai modesti, particolarmente in Ungheria ed Unione Sovietica (dove il fenomeno è più esteso ed ha però origini più lontane).

MISURE DI POLITICA SOCIALE MIRANTI AD EVITARE UN ULTERIORE IMPOVERIMENTO DELLA POPOLAZIONE

1. *Modelli di «Welfare State» occidentali come fonte d'ispirazione per i paesi dell'Europa Centro-Orientale*

Le riforme sociali messe in atto praticamente in tutti i paesi dell'Europa centro-orientale sembrano ispirarsi al modello capitalista. Nel campo delle politiche sociali, vi sono tuttavia non poche difficoltà ad isolare un unico modello di «Welfare State» a cui gli ex paesi socialisti possano fare riferimento. Esistono infatti vari modelli e applicazioni molto diverse tra loro. L'adozione di uno invece che di un altro comporta risultati fortemente differenti in termini di spesa pubblica, efficienza economica e impatto sulla povertà.

Gli strumenti di politica sociale che i vari tipi di Welfare State utilizzano sono per lo più gli stessi, anche se la loro importanza relativa varia considerevolmente da un modello all'altro. Gli strumenti della politica sociale comprendono normalmente:

a) prestazioni a carico della previdenza sociale, (ad esempio, indennità di malattia, pensioni di anzianità, pensioni di invalidità, e altre) a cui ha diritto il lavoratore dipendente (che ha versato contributi, affiancato in questo dal proprio datore di lavoro);

b) trasferimenti sociali a carico dello Stato. Tali sussidi possono essere di due tipi: mirati, concessi cioè ai poveri in base ad un accertamento di nullatenenza (vedi sopra) e universali, forniti cioè a tutti i cittadini indipendentemente dal loro reddito o dal loro stato occupazionale. Questi trasferimenti possono essere in denaro (come gli assegni familiari), o in natura (come l'assistenza sanitaria gratuita). Il loro finanziamento ricade esclusivamente sul bilancio statale;

c) detrazioni fiscali a vario titolo (come per le persone a carico, ad esempio), che hanno l'effetto di aumentare il reddito al netto delle imposte di alcuni tipi di famiglie;

d) incentivi tendenti a favorire la diffusione di assicurazione private o di gruppo (nel campo delle pensioni complementari dell'assistenza medica, delle polizze vita, ecc.) che integrino le prestazioni del settore pubblico. Uno degli incentivi più frequenti è quello della deducibilità dal reddito imponibile delle spese per premi assicurativi per pensioni, assistenza medica, ecc. Un diffuso utilizzo di un tale strumento indica generalmente una chiara volontà di disimpegno dall'intervento diretto da parte dello Stato.

Per illustrare alcune delle opzioni disponibili agli ex paesi socialisti si considerano qui di seguito tre modelli di Welfare State: il «modello liberale moderno» adottato negli Stati Uniti; il «modello social democratico» adottato in Svezia; e il «modello conservatore moderno» realizzato nella Germania occidentale (vedi *Tabella 5*).

Come si è anticipato, i tre modelli presentano diversità marcate. Le loro principali caratteristiche sono:

Il modello svedese di Welfare State è caratterizzato da universalità delle prestazioni sociali, egualitarismo, comprensività e robusti interventi a sostegno dell'occupazione (forma-



zione professionale, impieghi pubblici, avviamento al lavoro, ecc.). La base dei diritti ai servizi pubblici e ai trasferimenti sociali (per lo più universali) è la cittadinanza e il principio su cui si basa la distribuzione delle prestazioni è quello della solidarietà sociale.

Il modello americano di Welfare State, invece, prevede un insieme di politiche pubbliche e di previdenza sociale piuttosto limitato. Non esistono indennità di malattia, congedo di maternità e assegni familiari per figli a carico. Servizi sanitari gratuiti (o quasi) per la popolazione indigente (Medicaid) e sussidi alimentari o per il mantenimento dei bambini delle famiglie indigenti (AFDC) vengono concessi solo in seguito ad accertamento di nallatenenza. Molto sviluppate sono invece le assicurazioni private (per le spese sanitarie, le pensioni d'anzianità, l'indennità malattia e di maternità, ecc.) e le possibilità di detrazioni dal reddito imponibile di alcune spese per i figli a carico. Il modello di Welfare State statunitense non prevede interventi diretti per assicurare la piena occupazione.

TABELLA 5 - *Le principali caratteristiche dei tre modelli di Welfare State.*

| | Libera moderno (Stati Uniti) | Conservatore (Germania) | Social demcoratico (Svezia) |
|--|-----------------------------------|----------------------------|--------------------------------|
| Base dei diritti alle prestazioni | Stato di bisogno/lavoro | Lavoro | Cittadinanza |
| Organismi Responsabili | Assist. sociale Assic. private | Previd. sociale | Stato Previd. Sociale |
| Gestione programmi | Autorità locali | Enti previdenziali | Governo Centrale |
| Ruolo del mercato | Centrale | Limitato | Minimo |
| Ruolo interventi mirati | Centrale | Limitato | Minimo |
| Impegno per la fornitura di servizi pubblici | Limitato | Medio | Importante |
| Impegno per piena occupazione | Minimo | Limitato | Importante |
| Effetto redistributivo | Modesto | Medio | Forte |
| Tasso di povertà | Alto | Modesto | Basso |

Fonte: Esping-Andersen e Micklewright (1991) in Cornia e Sipos, Gower (1991).

Il modello tedesco di Welfare State si basa su un sistema di previdenza sociale obbligatorio che fornisce una copertura contro vari tipi di rischi sociali a coloro che hanno un'occupazione o effettuano versamenti volontari (nel caso dei lavoratori indipendenti). Chi non è occupato non ha diritto alle prestazioni della previdenza sociale ma può rivolgersi, in caso di necessità, all'assistenza sociale che eroga, dopo aver accettato lo stato di povertà della persona, sussidi mirati (nettamente inferiori a quelli forniti dalla previdenza sociale). Al contrario di quanto è accaduto in Svezia, in Germania negli ultimi anni i problemi derivanti dalla crescente disoccupazione sono stati risolti con programmi di prepensionamento e con sussidi di disoccupazione.

Le considerazioni che precedono sono di carattere descrittivo e non permettono di trarre alcuna conclusione riguardo costi, efficienza e efficacia dei tre modelli. La spesa per programmi sociali (in relazione al PIL), che in prima approssimazione può rappresentare il costo del Welfare State, varia moltissimo (*Tabella 6*). Nel 1983, un terzo del PIL svedese andava a programmi sociali, mentre la Germania Occidentale, per gli stessi programmi, spendeva poco meno di un quarto della ricchezza prodotta in quell'anno e gli Stati Uniti solo il 13.8 per cento.

TABELLA 6 - *Spese per programmi sociali (in percentuale del PIL).*

| | 1960 | 1970 | 1980 | 1983 |
|----------------------|------|------|------|------|
| Svezia | 10.9 | 18.8 | 32.0 | 33.3 |
| Germania Occidentale | 15.4 | 17.0 | 23.8 | 24.3 |
| Stati Uniti | 6.8 | 9.6 | 12.7 | 13.8 |

Fonte: ILO, *The Cost of Social Security*, Tabella 2, 1985 (dati per il 1960-80), 1988 (1983); comprende spesa sanitaria; assicurazione malattia, infortuni e invalidità; sussidi di disoccupazione; pensioni d'anzianità e reversibilità; assegni familiari e indennità di maternità; assistenza sociale.

Pur se emblematici sotto molteplici punti di vista, questi dati vanno depurati dagli effetti della diversa struttura per età. Bisogna altresì sommare alla spesa pubblica anche la spesa privata in tali campi. I risultati di questo rallineamento mostrano che la percentuale delle spese sociali (soprattutto per pensioni e sanità) rispetto al PIL non è poi tanto diversa nei tre casi. Indipendentemente dall'organizzazione del sistema, pubblico o privato, la spesa complessiva nel campo sociale non varia quindi molto nei tre paesi. L'impatto sull'incidenza della povertà è invece assai diverso (*Tabella 7*).

In tale tabella sono riportate le percentuali delle persone che vivono al di sotto della soglia di povertà assoluta (dopo il prelevamento delle imposte e l'effettuazione dei trasferimenti sociali) negli Stati Uniti, Svezia e Germania Occidentale.

TABELLA 7 - *Incidenza della povertà assoluta nel 1980 (percentuale di persone in famiglie povere).*

| | Bambini | Adulti | Anziani | Totale |
|-----------------------------|---------|--------|---------|--------|
| Svezia (1981) | 5.1 | 6.7 | 2.1 | 5.6 |
| Germania Occidentale (1981) | 8.2 | 6.5 | 15.4 | 8.3 |
| Stati Uniti (1979) | 17.1 | 10.1 | 16.1 | 12.7 |

Fonte: Smeeding, *et al.*, (1988).

Come si può vedere, malgrado livelli di PIL per capita analoghi, l'incidenza complessiva della povertà assoluta varia notevolmente tra i tre paesi. Diversità esistono anche tra i vari gruppi d'età. Negli Stati Uniti la povertà colpisce un adulto su dieci, mentre tra i bambini tale proporzione è del 16 per cento, all'incirca uguale a quella degli anziani. Mentre i differenziali di povertà sono relativamente modesti nel caso degli adulti, la loro varianza aumenta notevolmente nel caso dei bambini e degli anziani, due gruppi sociali per i quali i trasferimenti sociali hanno un'importanza fondamentale. Questo significa che i tre sistemi di Welfare State illustrati non solo hanno una diversa capacità di risposta ai problemi della povertà complessiva, ma hanno anche una diversa efficacia nel salvaguardare quelli che all'interno di quel gruppo sono in posizione più svantaggiata, come i bambini e gli anziani.



2. I vincoli all'introduzione di una politica sociale di stampo occidentale paesi dell'Europa centro-orientale

La discussione dei modelli di Welfare State effettuata nel precedente paragrafo ha evidenziato una serie di aspetti che possono risultare molto utili per le scelte di politica sociale nei paesi del Centro e dell'Est Europa. In particolare, è risultato evidente che la l'adozione del modello di Welfare State dipende dalla composizione della forza lavoro, dalla struttura demografica della popolazione, dal livello di sviluppo economico raggiunto, oltre che ovviamente da scelte più squisitamente culturali e politiche.

Per alcuni di questi fattori le differenze tra i paesi dell'Est e quelli occidentali sono molto marcate. Il PIL pro capite in tutti i paesi della regione, compresa l'Unione Sovietica, è di poco superiore a un quarto di quello delle economie di mercato; la quota di occupati in agricoltura per Svezia, Stati Uniti e Germania non supera il 5 per cento, mentre nel più basso tra i paesi dell'Europa Orientale supera il 12 per cento; nei paesi dell'Est, gli anziani raggiungeranno il 16.6 per cento della popolazione nel 2025, mentre nella Comunità Economica Europea la percentuale di anziani a quella data sarà del 19.1 per cento. Queste diversità e altre ancora fanno pensare che le scelte di politica sociale nei paesi dell'Est debbano necessariamente tener conto delle situazioni specifiche e del particolare momento che stanno vivendo.

L'adozione di un dato modello di Welfare State di stampo occidentale dovrà tuttavia soddisfare non solo vincoli di struttura, ma anche di bilancio, amministrativi e di orientamento generale di politica economica. In particolare vi è la necessità di rispettare il rigoroso equilibrio fiscale che questi paesi si sono imposti e che, come si è visto, costituisce uno dei pilastri del pacchetto di misure economiche.

Vi è altresì bisogno di ridurre la presenza statale in alcuni settori sociali, e di portare a termine la decentralizzazione delle funzioni amministrative e la democratizzazione degli apparati statali a vari livelli. Per ultimo, non si potrà ignorare il riorientamento complessivo della politica economica che comporta una serie di scelte strettamente legate agli aspetti sociali, come nel caso dell'abolizione dei sussidi al consumo, la riforma del regime impositivo, la privatizzazione, e altro.

3. Le misure da attuare a livello nazionale

Come notato, le riforme economiche stanno incontrando maggiori difficoltà di attuazione e generano costi sociali più elevati di quanto previsto. Larghi strati della popolazione e, tra questi, i gruppi più deboli, i disoccupati, i giovani in cerca di prima occupazione, gli anziani e le famiglie con più bambini, negli ultimi tempi hanno sofferto peggioramenti considerevoli



nelle loro condizioni di vita. In molti casi hanno finito per avvicinarsi e, spesso, cadere al di sotto della soglia di povertà. Malgrado ciò, le misure urgenti di politica sociale introdotte (safety nets) si sono rivelate di portata limitata, sia dal punto di vista politico che finanziario.

Ciò non significa mettere in dubbio la necessità delle riforme economiche e politiche iniziate nei paesi del Centro e dell'Est Europa. Tali misure sono imprescindibili e in loro assenza i paesi della regione resterebbero prigionieri del declino economico, sociale e politico iniziato 20 e più anni fa.

Tuttavia, i costi sociali che queste riforme stanno comportando, possono mettere in pericolo l'intero processo di transizione, lacerare il tessuto sociale e far scemare il consenso popolare su cui si appoggiano i nuovi ed ancora deboli governi democratici. Oltre che da un punto di vista etico e umanitario, un rafforzamento della politica sociale è quindi necessario da una prospettiva di stabilità politica. Inoltre, se si considera che gli investimenti in capitale umano producono notevoli aumenti di efficienza e di potenzialità economica del sistema nel suo complesso (come è stato il caso in molti paesi occidentali), si arriva alla conclusione che esistono anche argomentazioni strettamente economiche per un rafforzamento della politica sociale, distributiva e di intervento immediato. I campi in cui sembra più urgente intervenire sono:

3.1 *La tutela dei redditi minimi per dei gruppi sociali più vulnerabili*

— salari, pensioni e sussidi di disoccupazione minimi sono stati introdotti in tutti i paesi della regione. Tuttavia i loro importi non sono sufficienti ad assicurare standards di vita minimi. Dovrebbero quindi essere aumentati a livelli più realistici e comunque adeguati ai cambiamenti intervenuti nei prezzi assoluti e relativi;

— Le politiche di sostegno all'occupazione devono essere rafforzate e meglio finanziate. I corsi di formazione professionale e avviamento al lavoro devono essere in grado di fornire una risposta adeguata ai problemi dei giovani in cerca di prima occupazione, degli operai non specializzati o non qualificati e di quelli disoccupati da molto tempo. Per questi gruppi si potrebbe pensare anche a schemi di lavori pubblici o periodi di apprendistato remunerati con salario minimo;

— in virtù del loro peso sul reddito familiare, è necessario mantenere il sistema attuale (quasi universale) di assegni familiari. La loro copertura dovrebbe anzi essere estesa anche ai disoccupati e a coloro non appartenenti alla forza lavoro. Per evitare sprechi e un utilizzo di tali trasferimenti sociali per usi non prioritari, parte di tali assegni familiari potrebbero essere emessi sotto forma di buoni di acquisto per cibo, vestiario e altri beni per i bambini;

— l'assistenza sociale deve continuare ad operare trasferimenti mirati (means-tested) verso singoli o gruppi di persone che non percepiscono nessuno dei tipi di reddito appena elencati.

3.2 *Una migliore indicizzazione*

Come si è visto i problemi derivanti dall'indicizzazione adottata correntemente sono dovuti al fatto che i sistemi in uso coprono, con notevole ritardo, solo una parte ridotta degli aumenti dei prezzi.

In tal modo il potere d'acquisto di salari, sussidi di disoccupazione, assegni familiari e tutti gli altri trasferimenti sociali viene eroso notevolmente, e a tal punto, in molti casi, da richiedere aumenti *ad hoc*.

La soluzione di questo problema richiede l'introduzione di aggiustamenti automatici (dei salari, sussidi, e cc) e, più frequenti, ex ante, pari all'80 per cento del tasso medio di inflazione

atteso. Per coloro già al di sotto o vicino alla soglia di povertà, l'indicizzazione dovrebbe essere del 100 per cento.

3.3 *L'accesso ai servizi sociali essenziali*

Alcuni servizi come quelli sanitari, educativi e d'assistenza all'infanzia dovrebbero continuare ad essere gratuiti, anche se si può pensare di introdurre pagamenti a carico delle famiglie pari al 5-10 per cento del costo del servizio per evitare sprechi.

Durante la fase di transizione, è necessario assicurare un servizio mensa gratuito (o fortemente sovvenzionato) nelle scuole dell'obbligo e negli asili. Questi programmi comportano costi relativamente modesti e assicurano il mantenimento di buoni standards nutrizionali e una crescita regolare dei bambini.

Interventi sono necessari anche nel campo della politica abitativa, al fine di alleviare il crescente problema dei senza casa. A questo proposito potrebbe risultare determinante l'utilizzo ai fini sociali degli edifici militari abbandonati dalle forze armate (Armata Rossa); l'introduzione di norme per prevenire lo sfratto delle famiglie numerose, di anziani e handicappati; e l'affitto di parte del patrimonio edilizio pubblico a canoni controllati.

3.4 *Il monitoraggio delle condizioni di vita della popolazione*

La portata dei cambiamenti in corso nei paesi del Centro e dell'Est Europa richiede altresì la costituzione di un sistema di monitoraggio che fornisca un quadro continuo della condizione sociale. Tale meccanismo dovrebbe valutare soprattutto l'impatto delle riforme sugli standards di vita dei bambini e di altri gruppi vulnerabili.

Le informazioni da raccogliere dovrebbero riguardare redditi, prezzi, occupazione e consumi, nonché l'effettivo accesso al sistema sanitario, educativo e di assistenza all'infanzia. È importante che tale sistema fornisca anche indicazioni precise sul soddisfacimento dei bisogni essenziali, e sulla condizione sanitaria, nutrizionale e sociale della popolazione nel suo complesso e dei gruppi più vulnerabili in particolare. In considerazione della specificità dei costi sociali verificatisi finora in ciascun paese — come l'aumento dei senza casa in Ungheria, la caduta delle iscrizioni negli asili in Polonia, il deterioramento del sistema sanitario in Bulgaria, e così via — è necessario che tale sistema ben si adatti alle condizioni nazionali.

Un resoconto analitico delle informazioni raccolte dovrebbe essere presentato alle autorità nazionali e all'opinione pubblica nazionale ed internazionale almeno su base semestrale.

4. *Il sostegno della comunità internazionale*

Le trasformazioni in corso nei paesi dell'Europa centro-orientale vanno annoverate tra gli avvenimenti più rilevanti della storia di questa seconda metà di secolo. I riflessi che esse avranno sulle relazioni internazionali sono prevedibilmente enormi. A tale riguardo, la comunità mondiale, ed in particolare i paesi occidentali, non hanno fatto mancare riconoscimenti politici, attestazioni di legittimità e aiuti economici iniziali ai nuovi governi.

Le difficoltà di attuazione che le riforme in corso stanno incontrando e le notizie sempre più allarmanti sui costi sociali e politici che stanno comportando (o potrebbero comportare), richiedono tuttavia una riflessione più attenta sul ruolo che la comunità internazionale potrà e dovrà avere nel sostenere gli sforzi dei paesi del Centro e dell'Est Europa in campo sociale.

Al momento attuale cinque sono i grandi settori cui si pensa fornire sostegno economico, e cioè: riduzione del costo del servizio del debito estero; investimenti diretti; concessione di



nuovi crediti; accesso ai mercati dei paesi occidentali; e creazione di infrastrutture (di trasporto, energetiche, ecc.) che favoriscano il commercio est-ovest. Un appoggio del mondo occidentale in tali settori produrrà certamente effetti positivi anche per il successo delle riforme sociali.

E' anche auspicabile, tuttavia, un maggior intervento diretto della comunità internazionale nel campo della politica sociale, dell'aiuto alimentare, e dei «safety nets». Come notato in precedenza, interventi di questo tipo possono favorire in maniera determinante il mantenimento dell'appoggio popolare alle riforme, lo sviluppo del capitale umano necessario alla crescita economica di lungo periodo, e moderare l'intensità del flusso migratorio verso occidente, in probabile aumento in caso di crescenti tensioni economiche, sociali e politiche nei paesi dell'Europa centro-orientale. Malgrado un numero di interventi iniziali, l'aiuto internazionale alle riforme sociali ha ricevuto finora relativamente poche risorse. L'appoggio internazionale ai «safety nets» - in cui sono già attivamente implicate la Comunità Europea, la Banca Mondiale e, pur se in maniera infinitamente più modesta, alcune delle agenzie delle Nazioni Unite tra cui l'UNICEF, potrebbe in particolare, fornire assistenza tecnica e finanziaria e «know-how sociale» ai paesi dell'Est Europa che lo richiedano. Per ultimo, i paesi occidentali possono intervenire regolando in maniera illuminata i flussi migratori attesi dall'Europa centro-orientale e favorendo l'integrazione degli emigrati da quelle aree.

INDICE

| | |
|--|----|
| La crisi del modello socialista | 5 |
| Le riforme | 9 |
| Problemi incontrati dalle riforme economiche | 15 |
| Problemi e limiti delle riforme sociali | 19 |
| I costi sociali della transizione | 23 |
| Misure di politica sociale miranti ad evitare un ulteriore impoverimento della popolazione | 29 |

Finito di stampare
nel mese di giugno 1991
dalla Tipografia
Giuntina - Firenze

