

Sistemi di pianificazione a confronto

Nadia Garbellini

Without a general plan, without a general directive system, and without careful calculation and book-keeping, there can be no organization. But in the communist social order, there is such a plan.

Bukharin e Preobrazhensky

La programmazione economica riveste una rilevanza fondamentale per le economie del blocco socialista. Tuttavia, la maniera in cui questa veniva concepita, disegnata e implementata nei diversi paesi variava in modo anche rilevante. Lo scopo di questo incontro è quello di fornire una panoramica del modo in cui la pianificazione aveva effettivamente luogo, ponendo l'accento su similitudini e differenze in termini sia teorici che concreti.

1 La pianificazione: considerazioni teoriche ed empiriche

	Paradigma Neoclassico	Paradigma Classico
Visione	Economia come <i>scienza assiomatica</i> del comportamento razionale (<i>Economics</i>)	Economia come <i>scienza sociale</i> storicamente determinata (<i>Economia Politica</i>)
Oggetto	<i>Allocazione ottima</i> di risorse scarse	<i>Riproduzione e distribuzione</i> del sovrappiù
Metodo	<i>Individualismo metodologico</i> : società come 'somma algebrica' dei singoli individui (riduzionismo: si scompone un sistema ai minimi termini, estendendo ai livelli superiori le proprietà di quelli inferiori) <i>Strumentalismo metodologico</i> : bontà di una teoria basata sulla sua capacità predittiva <i>Methodological equilibration</i> : imposizione assiomatica dell'equilibrio	<i>Olismo metodologico</i> : comportamento individuale condizionato dal sistema aggregato; fenomeni sociali determinati da entità collettive, ad es. le classi sociali (approccio sistemico) <i>Realismo metodologico</i> : bontà di una teoria basata sulla sua capacità esplicativa
Analisi	<i>Produzione</i> come "corso a senso unico che porta dai 'fattori della produzione' ai 'beni di consumo'"(Sraffa 1960, p. 121) <i>Distribuzione del reddito</i> endogena, determinata da caratteristiche tecniche (produttività marginale dei fattori) <i>Prezzi e quantità</i> determinati dall'equilibrio di domanda e offerta, date le preferenze individuali e le dotazioni iniziali; principio di sostituzione <i>Indipendenza</i>	"[P]resentazione del sistema della <i>produzione</i> e del consumo come processo circolare" <i>Distribuzione del reddito</i> esogena, determinata dalle istituzioni (relazioni sociali di produzione) <i>Quantità</i> come requisiti di riproduzione del sistema; <i>prezzi</i> come rapporti di scambio necessari data una regola distributiva <i>Interdipendenza</i>

Dal punto di vista teorico, la contrapposizione tra pianificazione ed economie di mercato riflette quella tra paradigma *Classico* e *Neoclassico*. Più precisamente, per paradigma Classico intendiamo la teoria economica sviluppata a partire dalla fase fondativa della disciplina, che raggiunge il suo culmine con Marx e che viene poi elaborata successivamente da una serie di economisti della scuola russo-tedesca prima (teorie del flusso circolare) e da Sraffa e Leontief (tra i più importanti) poi.

Dal punto di vista pratico, il socialismo si diffonde nel contesto dell'imperialismo occidentale, prendendo piede in paesi allora arretrati e la cui principale preoccupazione era quella di recuperare il ritardo accumulato nel confronto dei paesi imperialisti. In sostanza, parliamo di paesi in cui ancora vigeva un sistema di produzione *pre-capitalistico*, e dove quindi ancora non si sperimentavano le contraddizioni interne al capitalismo stesso descritte e analizzate da Marx.

Le istituzioni economiche dei paesi socialisti, quindi, avevano lo scopo principale di eliminare questo ritardo, puntando ad uno sviluppo economico il più rapido possibile che permettesse loro di resistere alla colonizzazione occidentale. Questa preoccupazione era particolarmente sentita in Unione Sovietica, ed emergeva spesso dai discorsi pubblici dello stesso Stalin.

Nell'analizzare le modalità con cui la pianificazione veniva concepita ed implementata nei diversi paesi socialisti, quindi, dobbiamo tenere a mente il fatto che parliamo di economie dove il capitalismo non si era ancora instaurato. Inoltre, tali pratiche mostrano una grande eterogeneità non solo tra paese e paese, ma anche nel corso del tempo all'interno dello stesso paese.

2 Unione Sovietica

La teoria della pianificazione economica, come sottolineato da Ellman, deriva dall'economia politica del Marxismo-Leninismo. Da qui derivano una serie di conseguenze:

1. L'obiettivo è quello di sviluppare non solo le forze produttive, ma anche le relazioni produttive. Si punta quindi allo sviluppo economico con un'attenzione particolare alla distribuzione del reddito.
2. La fase fondamentale del processo economico, e quindi della crescita, è quella della *produzione* – mentre nelle economie di mercato si pone enfasi sul processo di *scambio* delle merci e dei servizi
3. La base e condizione di esistenza della crescita economica è la produzione di *beni materiali*, di conseguenza la sola e unica fonte del reddito nazionale è il *lavoro* svolto nella sfera produttiva. Per questo motivo, la contabilità sovietica non si basava, come nei paesi occidentali, sul Sistema dei Conti Nazionali (*System of National Accounts SNA*), ma sul Sistema del Prodotto Materiale (*Material Product System MPS*).
4. La pianificazione socialista deve avere luogo in termini sia materiali (unità fisiche) che monetari (ai prezzi correnti). Tuttavia, nella fase ideale del comunismo la moneta può essere considerata ridondante, e la contabilità potrebbe quindi in principio avvenire in termini esclusivamente fisici.

A questa serie di considerazioni legate alla teoria Marxista-Leninista dello sviluppo economico conseguono una serie di principi fondamentali a cui la pianificazione sovietica si ispirava:

1. Il piano è l'espressione concreta e diretta delle decisioni politiche del Partito
2. Il piano contiene una serie di istruzioni che devono essere seguite. "Our plans are not forecasts, but instructions" (Stalin)
3. *One-man management* (Lenin). In ogni unità produttiva le decisioni vengono prese non da un gruppo, seppur ristretto, ma da un singolo uomo, che se ne assume la piena responsabilità nei confronti dei livelli gerarchici sia superiori (a cui rende conto rispetto alla corretta esecuzione delle istruzioni) che inferiori (a cui impartisce una serie ulteriore di istruzioni).
4. Analisi scientifica. Il piano non è pensato come l'espressione delle valutazioni soggettive di un individuo o una organizzazione ufficiale, ma come il risultato di una accurata analisi scientifica del problema da risolvere.
5. Contabilità. Si presta grande attenzione alla contabilizzazione, che ha luogo in partita doppia in unità fisiche e monetarie. Nel 1960 viene introdotta una grande innovazione: l'*Input-Output*, vale a dire un sistema di contabilizzazione integrato.
6. *Address Principle*: ad ogni obiettivo corrisponde una organizzazione incaricata di realizzarlo.
7. *Leading links*. In ogni fase storica particolare, gli sforzi maggiori devono essere diretti allo sviluppo dei settori considerati strategici. In particolare, nel corso della storia dell'Unione Sovietica fino agli anni '70, questi *leading links* sono stati:

- *Anni '30*: ferro, acciaio, ingegneria pesante

- *Anni '40*: armamenti
 - *Anni '50*: acciaio, carbone, petrolio
 - *Anni '60*: prodotti chimici, gas naturale
 - *Anni '70*: agricoltura, elettronica
8. *Khozraschet (Commercial Accounting)*. Ogni unità economica doveva avere il suo proprio bilancio e il suo proprio profitto, ed essere gestita in maniera efficiente.

Per quanto riguarda le organizzazioni e i corpi principali dell'apparato sovietico dediti all'attività di pianificazione, i principali erano due:

1. *Gosplan*, Comitato Statale per la Pianificazione. Elaborava i piani di produzione e li passava alle istituzioni in carico della loro esecuzione
2. *Gossnab*, Ufficio Statale per la Fornitura di Materiali e Macchinari. Elaborava i piani per la distribuzione delle merci.

Altri organismi centrali erano:

- Comitato Statale per i Prezzi
- Comitato Statale per il Lavoro e le Questioni Sociali
- Consiglio Centrale dei Sindacati
- Ministero del Commercio Estero
- Comitato Statale per la Scienza e la Tecnologia

Le unità produttive elementari sovietiche erano le imprese, che negli anni '70 furono poi fuse in associazioni industriali. Ogni industria, cioè ogni branca, era associata ad un ministero corrispondente che era responsabile della direzione delle operazioni e della pianificazione di medio e lungo termine. Oltre ai ministeri, che operavano al livello dell'intera Unione, c'erano poi delle organizzazioni che operavano nei singoli stati o regioni. Tutti facevano capo ad un organismo centrale, il *Sops* (Consiglio per lo Studio delle Forze Produttive), l'organo centrale responsabile per la pianificazione regionale collegato al *Gosplan*.

Infine, alcuni organismi centrali si occupavano della *verifica ex post* del piano:

- *Tssu*, Amministrazione Statistica Centrale.
- Banca di Stato
- Comitato di Controllo Popolare
- Ministero delle Finanze
- Partito

2.1 Le fasi di elaborazione del Piano

1. Elaborazione dei formulari, degli indici e delle tabelle necessari per la realizzazione del Piano, e delle relative istruzioni metodologiche. Un esempio è costituito dal documento intitolato "*Methodological instructions for the compilation of the state plan for the development of the national economy of the USSR*" ("Istruzioni metodologiche per la compilazione del piano statale per lo sviluppo dell'economia nazionale dell'Unione Sovietica") redatto dal Gosplan nel 1960 e poi rivisto nel 1974.
2. Analisi dei risultati e del grado della effettiva realizzazione del Piano.
3. Sulla base dei risultati del periodo precedente e degli obiettivi attuali del Partito, elaborazione di una serie di linee guida per la stesura del nuovo Piano.
4. Sulla base delle linee guida, individuazione di obiettivi preliminari in termini di investimenti e produzione da utilizzare per l'elaborazione di orientamenti preliminari per il livello gerarchico inferiore.
5. Elaborazione e stesura di piani per le singole unità produttive, e inizio dell'iterazione tra il centro e la periferia per affinare i piani stessi. Nello specifico, la periferia elabora dei "contropiani" sulla base della loro conoscenza dettagliata delle specifiche realtà produttive, cioè delle possibilità di ogni singolo impianto.

6. Conferma del Piano nazionale da parte del Partito e di tutti gli organismi centrali preposti.
7. Passaggio delle parti rilevanti del Piano agli interlocutori rilevanti.
8. Implementazione del piano.

Naturalmente, si tratta di una procedura iterativa, che si ripete periodo dopo periodo, essendo la valutazione dei risultati del Piano di un periodo rispetto agli obiettivi iniziali il punto di partenza per l'elaborazione del nuovo Piano.

2.2 Periodicità dei Piani

A seconda della loro durata, o per meglio dire del numero di anni abbracciati dalla pianificazione, possiamo distinguere tre tipi di Piano:

1. *Piani di lungo periodo (15-20 anni)*. L'esempio portato da Ellman è il piano per il 1976-1990, il primo piano di lungo periodo elaborato dopo la stesura del programma del Partito e le decisioni del XXII Congresso del PCUS tenutosi nel 1961. Si trattò di un piano estremamente importante per vari motivi, ma il principale elemento di novità fu rappresentato dall'introduzione del *Comprehensive programme of scientific-technical progress and its socio-economic consequences*, a cura dell'Accademia delle Scienze e del Comitato Statale per la Scienza e la Tecnologia.

I cosiddetti *Comprehensive programmes* erano piani finalizzati alla risoluzione di problemi *inter-industriali*. Più precisamente, si parte dalla considerazione che alcuni obiettivi specifici, per loro natura, possono essere di portata tale da richiedere una modifica profonda della *struttura* del sistema produttivo, e quindi coinvolgere non solo i settori direttamente interessati ma anche le rispettive filiere, quindi molte altre branche. In questo caso, occorre uno studio approfondito delle relazioni inter-industriali e degli effetti incrociati che possono essere messi in moto. Operazioni di questo genere possono essere molto complesse, e quindi la loro realizzazione può richiedere un periodo di tempo ben maggiore di 5 anni. A questo tipo di programmi fu dedicato, in Unione Sovietica, uno sforzo di ricerca estremamente intenso nel periodo 1971-75.

Un altro elemento di novità del piano 1976-1990 fu l'introduzione di un piano di coordinamento per il CMEA, come parte integrante del più vasto progetto di integrazione dei paesi membri.¹

2. *Piani quinquennali*. Si tratta dei Piani standard in Unione Sovietica, elaborati allo scopo di guidare l'evoluzione della struttura produttiva in accordo con gli obiettivi strategici definiti dal Partito. Fu il IX piano quinquennale (1971-75) a introdurre l'innovazione di una loro scomposizione in obiettivi annuali. In questo modo si rendeva possibile la stesura dei Piani quinquennali anche con riferimento alle singole unità produttive.
3. *Piani annuali*. Contenevano istruzioni estremamente dettagliate per le unità produttive elementari, e consentivano quindi una valutazione quantitativa molto precisa e puntuale del raggiungimento o meno degli obiettivi del Piano stesso.

3 Ungheria

L'Ungheria, diversamente dalla Jugoslavia, ha sempre seguito il modello di pianificazione sovietico, sebbene con alcune specificità proprie. Possiamo trarre alcune informazioni dagli scritti di Andras Brody, economista ungherese che si è occupato dell'elaborazione di modelli matematici per la pianificazione a partire dalla teoria Marxista elaborando e rendendo operativo lo schema di Sraffa. In particolare, nel suo libro *Proportions, Prices and Planning* (1970) dedica un intero capitolo alla questione della pianificazione.

Brody individua tre fasi fondamentali nel processo di stesura di un Piano:

1. Analisi della performance passata ed elaborazione degli obiettivi principali del Piano
2. Delineazione degli obiettivi specifici in grande dettaglio ed elaborazione dei piani di produzione
3. Coordinazione e controllo incrociato dei dettagli in modo da eliminare possibili contraddizioni tra singoli obiettivi

Mentre la seconda fase è quella più impegnativa in termini di tempo, la terza è quella fondamentale per l'effettiva applicazione del Piano in accordo con i suoi obiettivi specifici. Si tratta della fase in cui venivano utilizzati gli

¹CMEA, o Comecon: *Council for Mutual Economic Assistance*. Ne facevano parte, oltre all'Unione Sovietica, Bulgaria, Cuba, Cecoslovacchia, DDR, Ungheria, Mongolia, Polonia, Romania, Vietnam.

strumenti Input-Output. Prima dell'introduzione dell'IO, questa fase veniva affidata a una laboriosa procedura di contabilizzazione in partita doppia di tutti i flussi, che veniva chiamata *Chessboard balance*. La loro struttura ricordava da vicino quella delle tavole IO, ma il livello di dettaglio e le possibili applicazioni erano nettamente inferiori. Nel 1970 si pensava di cominciare ad utilizzare le tecniche IO anche nella seconda fase – per la stesura di piani di produzione dettagliati – e persino nella prima – per elaborare degli obiettivi coerenti fin dall'inizio ed ridurre così al minimo il laborioso processo di coordinamento ex post.

Gli indicatori principali che vengono calcolati in fase di elaborazione del Piano erano:

- Reddito nazionale e prodotto sociale e loro tassi di crescita.
- Peso relativo delle singole branche nel reddito nazionale e nel prodotto sociale e tasso di variazione di tali pesi.
- Suddivisione del reddito nazionale tra consumo e accumulazione.
- Allocazione dell'accumulazione e dei rimpiazzi (cioè dell'investimento) nelle singole branche.
- Allocazione della forza lavoro nelle singole branche.

L'utilizzo delle tecniche IO ha permesso di calcolare tutti questi indicatori *simultaneamente*, come risposta a domande interdipendenti. In questo modo, era possibile garantire una soluzione coerente a problemi di politica economica anche estremamente complessi. Inoltre, era possibile simulare Piani alternativi, in modo da poter valutare i risultati di diverse varianti del Piano stesso.

La difficoltà maggiore incontrata nella stesura del piano riguarda la coerenza tra il Piano di produzione e il Piano di investimento. Il primo deve essere tale da consentire la produzione dei beni di investimento necessari a garantire i tassi di crescita desiderati in tutti i settori. Quindi, se cambiano gli investimenti diretti verso una certa branca, anche il Piano di produzione deve cambiare in maniera coerente. Se questo può essere fatto abbastanza facilmente, ciò che le tecniche tradizionali trascurano è il fatto che cambiamenti nella struttura degli investimenti possono generare cambiamenti nella struttura tecnologica del settore interessato.

Infine, c'è la questione del commercio estero, forse la parte più problematica della stesura del Piano.

4 Jugoslavia

La Jugoslavia è il caso più peculiare tra i paesi dell'Europa orientale, a causa del suo distacco dall'Unione Sovietica non solo in termini geopolitici,² ma anche per quanto riguarda la prassi della pianificazione. Ciò che si realizzò in Jugoslavia a partire dall'inizio degli anni '50, cioè dopo la rottura con l'Unione Sovietica – e ancora di più dal 1965 – è definito *socialismo di mercato*, di cui uno dei principali teorici fu Oscar Lange. In breve, il processo di decisione dei prezzi dei mezzi di produzione e dei beni di consumo non è centralizzato, come nel modello sovietico, ma largamente decentralizzato e delegato alle decisioni autonome delle singole unità produttive. Persiste anche un certo grado di concorrenza tra le singole unità produttive.

Una peculiarità del sistema Jugoslavo riguarda la proprietà dei mezzi di produzione: pur essendo questi di proprietà collettiva, il loro *usufrutto* spettava, dietro pagamento di una somma di denaro e a patto di rispettare alcune previsioni di legge, ai lavoratori. Il funzionamento delle unità produttive quindi si basava sul principio della massimizzazione del profitto, e il governo centrale interveniva solo tramite misure indirette. Veniva redatto un Piano a cura dell'Assemblea Nazionale, ma nessuna delle istruzioni in esso contenute erano vincolanti per le singole imprese. Il solo aspetto vincolante del Piano era rappresentato dagli obiettivi da raggiungere, non dalle modalità.

5 Cina

La pianificazione in Cina fu inizialmente organizzata sul modello sovietico: il primo piano quinquennale (1953-57) ne ricalcava sia i principi fondamentali sia la strategia economica, ad esempio per quanto riguarda l'attenzione all'industria pesante.

Tuttavia presto ci fu una deviazione dal modello sovietico per quanto riguarda la pianificazione economica. Fu Mao, nei suoi discorsi di metà anni '50, a sottolinearne la necessità. Un esempio è il suo discorso sulle

²Il cosiddetto *Scisma di Tito*, avvenuto nel 1948 a seguito della condanna della delegazione Jugoslava alla riunione del Cominform con l'accusa di deviazionismo dal Marxismo-Leninismo.

Dieci Grandi Relazioni (1956) in cui espresse la convinzione che la Cina dovesse concentrarsi, nel definire la sua strategia di sviluppo, sull'agricoltura e sull'industria leggera piuttosto che su quella pesante.

Inoltre la Cina attraversò fasi di grande instabilità politica, durante le quali mutarono anche le convinzioni del Partito rispetto alle esigenze di sviluppo del paese e alle modalità della sua realizzazione. I principali punti di svolta individuati da Ellman sono:

- Rifiuto del modello tradizionale sovietico (1956-58) a seguito dell'ottavo Congresso del Partito (1956). Il Partito Comunista Cinese mette in atto un processo di decentralizzazione dell'industria e sottolinea l'importanza di imporre anche ai leader lo svolgimento di lavoro manuale.
- Il *Grande balzo in avanti* (1958-60), il secondo Piano quinquennale con cui ci si proponeva di trasformare la Cina in una società comunista industrializzata. Il fallimento del Piano e la crisi economica che seguì posero praticamente fine all'esperienza della pianificazione razionale. La decentralizzazione delle decisioni relative alla produzione procede con un graduale aumento dell'autonomia delle singole unità produttive e un progressivo indebolimento di dipartimenti funzionali. Contestualmente, la Cina vide lo sviluppo di un intenso dibattito circa l'organizzazione dell'attività economica, il cui nodo centrale era la questione se continuare a seguire o meno il modello sovietico. Nel frattempo, l'Unione Sovietica ritirava i suoi esperti inviati in Cina per formare gli addetti alla pianificazione.
- La *Grande Rivoluzione Culturale Proletaria* (1966-68), con cui il processo di decentralizzazione prosegue ulteriormente a causa dell'accento posto sulla necessità per ogni unità territoriale di essere autosufficiente. Inoltre viene sottolineata l'esigenza di ridurre la burocrazia, le regolamentazioni, e il controllo manageriale della pianificazione economica.
- La presidenza di Hua Guofeng (1976-81) dopo la morte di Mao e l'arresto della *Banda dei quattro*. In questo periodo ci fu un parziale passo indietro, con un rinnovato accento sull'esigenza di disciplina, autorità e gerarchia. Inoltre, si torna a sottolineare l'importanza primaria dell'attività produttiva.

Naturalmente, Cina e Unione Sovietica erano due paesi profondamente diversi sotto molti punti di vista, il che spiega in parte anche le differenze nell'atteggiamento adottato nei confronti della pianificazione economica.

In primo luogo, Ellman sottolinea la minore competenza dei cinesi nel campo della statistica e degli strumenti analitici necessari alla stesura dei Piani. Il Maoismo implicò l'adozione di un atteggiamento molto diverso, meno burocratizzato e quindi molto meno rigoroso, anche nella raccolta e sistematizzazione dei dati. Dunque la pianificazione, anche nelle prime fasi, avveniva in Cina in maniera molto meno sofisticata rispetto all'Unione Sovietica. Anche se i pianificatori cinesi dedicarono molto tempo allo studio dell'IO e della programmazione lineare, non furono mai all'altezza dei loro omologhi sovietici, e in pratica un vero e proprio Piano non fu mai steso.

In secondo luogo, la Cina era suddivisa in province molto numerose (21) ed estese, il cui ruolo e la cui autonomia avevano un'importanza molto maggiore di quella dei singoli stati sovietici. Da qui il continuo porre l'accento sull'autosufficienza e l'autonomia locale.

Una ulteriore differenza tra l'esperienza sovietica e quella cinese riguarda la maniera in cui i due blocchi affrontarono la questione dell'imprecisione dei Piani. Chiaramente, è assai difficile che un Piano possa essere seguito alla lettera. Le condizioni possono cambiare in maniera imprevedibile, e quindi le linee guida possono condurre a risultati diversi da quelli calcolati ex ante. Ciò implicava l'emergere di problemi come ad esempio lo spreco di risorse materiali. Se in Unione Sovietica si affrontò il problema studiando tecniche sempre più raffinate per la pianificazione, in Cina si adottò una strategia radicalmente diversa, basata sull'organizzazione delle cosiddette *Conferenze di allocazione dei materiali*. Si trattava di grandi conferenze, organizzate normalmente per ciascuna branca, o filiera, produttiva, dove fornitori e acquirenti si incontravano sotto la parziale supervisione delle autorità per definire nel dettaglio le condizioni contrattuali di fornitura. In questo modo ci si assicurava che ogni unità produttiva potesse ottenere gli input necessari alla sua attività, a condizioni ben definite. Le parti si accordavano anche sul prezzo degli scambi. I prezzi quindi non venivano determinati in maniera centralizzata come in Unione Sovietica o nei paesi satellite, ma secondo un meccanismo che molti hanno definito di "quasi-mercato".