

CONSIGLIERI ECONOMICI DEI
GOVERNI DELLA C.E.E.

RIUNIONE SPECIALE DI ESPERTI
INCARICATI DI ELABORARE IL
QUADRO ECONOMICO GENERALE E IL
PROGRAMMA DI LAVORO RELATIVO AI
PRODOTTI DI BASE E ALL'ENERGIA

Ginevra 4 - 8 novembre 1974

PRIMI SUGGERIMENTI PER LA STRUTTURAZIONE
DI UN QUADRO GENERALE DI RIFERIMENTO PER
GLI STUDI A LUNGO TERMINE

Nota trasmessa dal Governo italiano

I. Generalità

1. Il presente documento si inserisce come contributo nella fase attuale di discussione per la costruzione di un "Quadro generale di riferimento per gli studi a lungo termine", che è stata promosso in seno ai Consigli Economici Principali, su richiesta della Commissione (Risoluzione 2, XXVIII), a partire dalla XI Sessione (ECE/EC.AD/8, paragrafo 31).

Esso è presentato dalla delegazione italiana alla riunione ad hoc promossa a Ginevra per il 4-8 Novembre, e farà speciale riferimento al la nota del Segretariato EC.AD (XI)/AC.2/R1 del 7 ottobre 1974 1/.

2. Innanzitutto lo scopo di questo documento è di fornire dei primi suggerimenti nell'attuale fase di lavoro, che potranno ulteriormente essere integrati, probabilmente in occasione della XII sessione dei Consiglieri Economici Principali. Essi danno per acquisita la grande opportunità di costruire, con la collaborazione di tutti i paesi membri della CEE, un Quadro d'insieme delle prospettive a lungo termine, al quale possa fare riferimento sia per inputs conoscitivo, sia per contestazione eventuale di carattere parziale o settoriale il lavoro di tutti i gruppi che attualmente operano nel campo della prospettiva a lungo termine in seno alla CEE, (ed anche di eventuali altri gruppi ad hoc che la Commissione potrà ritenere opportuno di costituire nei prossimi anni). Il presente documento pertanto - accettato senza riserve lo spirito della già citata nota del Segretariato (EC.AD (XI)/AC.2/R.1) - entrerà subito nell'esame della struttura su cui dovrà appoggiarsi il Quadro di riferimento e sui fenomeni (o variabili) su cui si dovrà articolare.

II. Modello e prospettiva generale del Quadro

3. In generale, il Quadro di riferimento dovrebbe contenere prospettive concernenti i più importanti fenomeni economici - di cui di seguito si darà un primo elenco - grosso modo quelli già considerati nel Sistema

di Conti Nazionali delle Nazioni Unite (SNA) ai quali tuttavia dovrebbero essere collegate delle informazioni prospettive su altri fenomeni non compresi nello SNA, espressi da indicatori significativi degli impieghi reali finali di risorse (o consumi finali reali) o di indicatori di una situazione "sociale" raggiunta. (Chiameremo questo secondo sistema di indicatori - ancora non definiti - un Sistema di contabilità sociale (SSA)).

4. Il sistema "centrale" del Quadro sarebbe quello espresso da indicatori SNA, al quale potrebbero far riferimento dei sub-sistemi di informazione prospettiva nel numero e nell'oggetto che via via si potrà determinare (sub-sistemi che abbiano chiamato per il momento in via del tutto provvisoria e approssimativa "SSA").

5. La proiezione futura sia degli indicatori SNA che degli indicatori SSA dovrebbe essere attuata in ciascun paese, nella misura del possibile, secondo criteri e metodi uniformi. Ci rendiamo conto che una tale richiesta apre un lungo cammino di studio, di discussione, di contestazioni, che sarà irto di difficoltà (e talora tali difficoltà sembreranno insormontabili). Tuttavia è altrettanto opportuno rendersi conto fin dall'inizio che un lavoro di prospettiva a lungo termine del tipo di quello auspicato, acquisterà un valore significativo solo se sarà eseguito adottando alcune regole comuni, altrimenti si avranno valutazioni e stime incomparabili. Ciò non significa che in una prima fase ci si potrà accontentare di collezionare interessanti valutazioni e stime, ma è bene sapere fin dall'inizio che la finalità dell'esercizio, sia pure informativo, è quello di rendere sempre più comparabili e "consolidabili" le

previsioni che ne risulteranno; e che finchè questo non sarà raggiunto il lavoro sarà imperfetto. (caso per caso, i Consiglieri Economici Principali, potranno decidere di promuovere incontri e studi su problemi di metodologia appunto finalizzati a rendere adottabili metodi comuni di proiezione degli indicatori prescelti).

6. La prospettiva temporale delle proiezioni dovrebbe essere quella già indicata dai Consiglieri Economici Principali - per "accordo generale" - nel corso della XI sessione (ECE/EC.AD/8 paragrafo 31) - cioè il 1990. Tuttavia sarebbe opportuno che tale proiezione avesse un profilo attuale in tutti i casi in cui questo fosse possibile e giustificato. Negli altri casi dovrebbero introdursi dei periodi almeno quinquennali: e per uniformare i periodi sarebbe preferibile scegliere il 1975 come anno di partenza, il 1980 e il 1985 come anni (o quinquenni) intermedi e il 1990 come anno terminale.

7. Nel sistema di conti prospettivi rappresentato dal Quadro, in termini generali la parte delle previsioni dei conti della produzione (o formazione) delle risorse non dovrebbe essere prevalente rispetto alla parte della previsione dei conti della utilizzazione finale delle risorse, come è il caso invece dei sistemi statistici "storici".

Si può infatti supporre che nella generalità dei paesi in cui ormai prevale un atteggiamento di "programmazione complessiva" da parte di governi centrali dell'andamento dell'economia, l'utilizzazione finale delle risorse, nei suoi livelli e nella sua articolazione, costituisca l'"obiettivo" e la capacità produttiva il "vincolo" di un esercizio

di prospettiva a lungo termine. Ciò non toglie, ovviamente, che alcune previsioni sull'andamento delle produzioni di beni e servizi abbiano un carattere "esogeno" ad un ipotetico modello generale di sviluppo, come è il caso di alcune materie prime o fonti di energia. Ma in termini generali (e vorremmo sottolineare questo provvisorio carattere di generalità) le variabili della domanda finale di beni e servizi dovrebbero trovare una funzionalità e determinazione "esogena" al modello rispetto a quelle della produzione; salvo poi a mutare di ruolo in tutti i casi in cui iterativamente si dovessero rendere opportune altre impostazioni di "programma di calcolo", a scopo di verifica inversa e di analisi vuoi di bilancio vuoi di ottimizzazione.

III. Una strutturazione della domanda finale orientata agli obiettivi

8. Relativamente ai conti prospettivi relativi alla domanda finale, o struttura degli impieghi finali di risorse, essa dovrebbe essere articolata cercando di classificare i beni e i servizi previsti nelle usuali tavole input-output, secondo lo scopo finale cui i beni e servizi prodotti si presume siano indirizzati. Questa classificazione potrebbe corrispondere a quella classificazione che già si opera per le spese della pubblica amministrazione e che viene chiamata "funzionale"; solo che tale classificazione dovrebbe essere estesa parallelamente anche al settore "privato" dell'economia, o al settore della spesa delle "famiglie".

Inoltre in questo caso la classificazione non dovrebbe includere - come normalmente fanno le classificazioni "funzionali" della spesa pubblica - le spese indirizzate al settore produttivo, perchè queste non riguarderebbero la struttura dei consumi "finali" e "finalizzati" ai quali si limiterebbe il costo della domanda finale di una tavola input-output.

9. Una siffatta strutturazione della domanda finale (che corrisponderebbe altresì ad una struttura contabile dei bisogni finali della popolazione e ad una struttura "orientata-agli-obiettivi" di una politica di pianificazione), potrebbe valersi come riferimento e ispirazione della lista delle preoccupazioni sociali comuni, recentemente elaborata da uno speciale Gruppo di studio (sugli indicatori sociali) e approvata a livello intergovernativo dell'OCDE. Evidentemente dovrebbe trovarsi una forma di accordo su tale struttura anche dei paesi membri della CEE che non sono membri dell'OCDE, ed in particolare i paesi dell'Europa orientale.

Ma a questa procedura di elaborazione e di consenso di tutti i paesi della regione, potrebbe arriversi o attraverso una proposta del Segretariato da sottoporre ad una prossima sessione dei Consiglieri Economici Principali o mediante un Gruppo di studio ad hoc. In attesa di una definizione negoziata ed accettata di una classificazione "orientata-agli-obiettivi" della domanda finale a livello della CEE, si potrebbero provvisoriamente realizzare delle valutazioni prospettive sulle tradizionali "ventilazioni" della colonna della domanda finale di

una tavola input output. Ma è nostra opinione che trattandosi questa volta di valutazioni "prospettive" (e volendo sfuggire all'uso di mere tecniche extrapolative), dal materiale attualmente a disposizione in tutti i paesi impegnati in una politica di piano, sia assai più facile costruire delle prospettive valide in base ad una nuova classificazione "orientata-agli-obiettivi" della domanda finale che non dalla usuale classificazione di un tradizionale sistema di conti economici.

10. Per una strutturazione della domanda finale orientata agli obiettivi, il Segretariato o il Gruppo ad hoc potrebbero altresì valersi - come oggetto di ispirazione - della "Struttura di Programma" elaborata in Italia nel corso di un Progetto di costruzione di un Quadro di riferimento per la pianificazione italiana (Progetto Quadro) promosso dal Ministero del Bilancio e della Programmazione economica, e che è stato oggetto di una comunicazione della delegazione italiana al Seminario su

(Stoccolma). La "Struttura di Programma" di cui si parla, è allegata alla comunicazione.

11. Come è opportunamente richiamato nella Nota del Segretariato (paragrafo 5) il Quadro generale dovrebbe poter fornire informazioni su alcuni cambiamenti strutturali che si possono prevedere o programmare nei paesi delle regioni. La Nota fra gli altri cita il rapporto fra consumi privati e consumi collettivi. Ebbene, sarebbe opportuno che le categorie istituzionali del 'privato' e del "pubblico", come anche eventuali sub-ripartizioni delle stesse categorie, fossero considerate in cross-section

con la classificazione della domanda finale, sia negli anni di partenza che in quelli di arrivo del periodo prospettivo. E in generale le categorie istituzionali (privato: famiglie, imprese etc.; pubblico: Stato, Enti locali, imprese pubbliche, etc.) nella misura del possibile dovrebbero apparire sempre in cross-section in tutti i conti in cui si potrebbe ritenere utile e possibile (per esempio nella prospettiva di certe produzioni di beni e servizi).

IV. Prospettive dei settori produttivi

12. Il sistema di indicatori della produzione potrebbe ripetere quello normalmente usato nelle tavole input-output, al livello più disaggregato possibile (compatibilmente con la omogeneità del significato delle voci incluse).

13. E' in questo settore che potrebbe essere particolarmente utile la collaborazione degli Organi sussidiari della Commissione, che hanno già sperimentato un importante lavoro in materia di previsione settoriale a lungo termine. Tuttavia dovrebbe darsi per scontato che i metodi di previsione utilizzati nell'ambito dei lavori degli organi sussidiari, per essere validi a livello di costruzione unitaria di un Quadro generale, dovrebbero fornire la possibilità di poter verificare i risultati nella loro consistenza con gli altri fenomeni inclusi nel Quadro. Il requisito necessario per questa verifica è quello dell'utilizzazione, come metodo di proiezione, di un sistema di modelli, primo fra i quali nel caso dei fenomeni produttivi un modello input-output, ivi inclusa la considerazione e valutazione della domanda finale (la cui

strutturazione, come si è detto, condiziona largamente i processi di formazione dell'offerta).

14. In particolare nell'utilizzazione dei modelli input-output dell'economia, potrebbe essere esplicitato negli studi di prospettiva a lungo termine il sistema di parametri tecnologici cui si è fatto riferimento (cioè la matrice dei coefficienti tecnici), sia che essa sia ricavata dalle indagini sulle strutture attuali, sia che essa sia il prodotto di valutazioni e previsioni tecniche autonome.

La costruzione del Quadro si arricchirebbe pertanto, settore per settore, di un materiale informativo che, oltre a rivestire un grande interesse per se, permetterebbe una piena consapevolezza delle condizioni alle quali la prospettiva futura può considerarsi valida. (Il caso degli studi a lungo termine delle possibilità alternative di uso di fonti di energia e di materie prime a questo proposito è un caso tipico).

V. Altri aspetti economici del Quadro generale

15. Data la natura loro propria degli studi a lungo termine, i modelli in base ai quali si potrebbero effettuare le proiezioni si fondano essenzialmente sulla considerazione dei fenomeni reali, sia pure espressi in valore; proiezioni e previsioni del sistema dei prezzi relativi potrebbero trascurarsi, salvo che esse non rappresentino degli

indicatori di variazioni importanti nel lungo periodo della produttività del lavoro, che ovunque possibile dovrebbe essere conosciuta e valutata attraverso misure sue proprie.

16. Qualcosa di simile si potrebbe suggerire per quanto concerne la prospettiva dei flussi finanziari che sottostanno al processo di formazione e impiego reale delle risorse, che hanno scarsa rilevanza della prospettiva di lungo periodo scelta come scopo della costruzione del Quadro.

17. Ovviamente in un modello idoneo a formulare delle prospettive globali dello sviluppo di lungo periodo, non possono mancare previsioni in ordine allo sviluppo in ciascun paese della domanda estera e delle importazioni. Supponendo nel lungo periodo il vincolo di un pareggiamento dei conti economici con l'estero, si potranno invece inserire nel Quadro generale informazioni e valutazioni circa le modifiche strutturali del commercio con l'estero di ciascuna economia (che ubbidiscano ad una logica di specializzazione territoriale che sia però compatibile con uno sviluppo equilibrato delle strutture sociali). Il risultato di una analisi comparata delle previsioni per paese, sarebbe quello di valutare la consistenza diretta fra di esse almeno a livello dei Paesi della regione e di fornire criteri utili ad orientare sia la politica commerciale di ciascun paese, che la formazione stessa delle prospettive nazionali di lungo periodo.

VI. Il sistema di contabilità sociale del Quadro

18. Il modello centrale del Quadro, costituito - come si è già detto - dal sistema di conti grosso modo già esplicitato nello SNA, - con gli accorgimenti ricostruttivi che sono stati sopra ~~pro-~~posti - si connetterebbero dei sistemi parziali ~~per~~ i quali molti fondati su indicatori sociali. Tali indicatori in parte sarebbero "autonomi", in parte sarebbero esplicativi di alcune variabili che fanno parte del Quadro, attraverso l'uso appropriato di coefficienti di costo o di ricavo che ne determinerebbero l'input o l'output.

19. La base più usata per la determinazione di tali indicatori sarebbe quella demografica. La prospettiva di popolazione, articolata per età e sesso, dovrebbe essere arricchita dalla considerazione dei comportamenti individuali e di gruppo che hanno una relazione sulla composizione e i livelli della domanda finale (del sistema SNA). La prospettiva pertanto dovrebbe - implicitamente ma meglio se esplicitamente - tener conto di eventuali standards sociali che si potrebbero proiettare nei periodi prestabiliti, standards intesi come valori applicati ad alcuni indicatori sociali prescelti.

20. Nella misura in cui la strutturazione della domanda è "orientata-agli-obiettivi", gli indicatori "sociali" che vengono usati per determinarla assumono il carattere di "indicatori-obiettivi" o "indicatori-programma". I loro valori effettivi risultanti nei periodi di proiezioni, saranno il risultato di "soluzioni" iterative di equilibrio (con o senza applicazione di calcolo di ottimizzazione e di uso di funzioni-obiettivo) fra la domanda finale di cui essi sono insieme "fattore" e "prodotto" e i vincoli produttivi forniti dal sistema (ovvero dal modello input-output utilizzato).

21. Il quadro generale pertanto conterrebbe delle prospettive a lungo termine per quanto riguarda una serie di indicatori sociali, ma in termini che sarebbero coerenti con il sistema prospettivo di contabilità economica, formando perciò un vero e proprio sistema di contabilità sociale (SSA).

22. Anche per un altro verso una serie di indicatori sociali si verrebbe ad integrare come sub-modelli al modello centrale di contabilità economica prospettiva. Si tratterebbe degli indicatori relativi alle condizioni di lavoro (tassi di attività, durata del lavoro, qualificazioni, etc.) che - partendo dai dati demografici - verrebbero a costituire un modello dell'offerta di lavoro e costituire una variabile (da trattarsi esogenamente come vincolo) del sistema produttivo (del modello input-output).

Il quadro pertanto potrebbe contenere anche delle prospettive a lungo termine per quanto riguarda la struttura per sesso e per età dei tassi di attività, delle qualificazioni professionali, della durata del lavoro e di altre condizioni di lavoro, in tutti i settori previsti dalla tavola input-output, in forma coerente con il sistema prospettivo di contabilità economica adottato.

23. Gli indicatori sociali, utilizzati per arricchire il Quadro economico, fornendo un Quadro sociale prospettivo, contabilmente coerente con quello economico - nella forma più sommariamente descritta - fanno sì che si realizzi un'integrazione contabile della prospettiva sia economica che sociale. In tal caso sarebbe assai più appropriato definire il Quadro un "Quadro generale socio-economico" piuttosto che solamente economico, in quanto le variabili sociali considerate avrebbero un significato economico contabilmente esplicitato, e ugualmente le variabili economiche avrebbero un significato sociale contabilmente esplicitato. Ovviamente entrambi i significati verrebbero nei limiti del tipo e del significato delle relazioni fissate dai sub-modelli così elaborati.

24. In un "Quadro generale socio-economico" siffatto gli indicatori "sociali" che fossero utilizzati nella sua costruzione nel modo che si è detto si dividono grosso modo in due "famiglie" principali, entrambe fondate sulle variabili demografiche: 1. Gli indicatori che servono ad articolare e quantificare la struttura della domanda finale (possibilmente "orientata-agli-obiettivi") 2. Gli indicatori che servono ad articolare e quantificare la struttura della offerta di lavoro.

Nella misura in cui la domanda finale di beni e servizi incorpora ovviamente la domanda di lavoro, si realizza l'impatto diretto fra struttura della domanda e struttura della offerta di lavoro, e quindi la possibilità di costruire uno specifico Quadro prospettivo o "Bilancio" delle forze di lavoro. Tale impatto diretto favorirebbe facilmente l'applicazione di tecniche decisionali di ottimizzazione o di analisi costi-benefici fondate sul binomio: consumi finali versus condizioni (o tempo) di lavoro. (Le tecniche e le "politiche" di determinazione delle funzioni di preferenza effettiva, sono al di fuori dell'oggetto di questa nota).

25. Accanto alle due "famiglie" suddette di indicatori sociali, entrambe con base demografica, potrebbe esservi un altro gruppo di indicatori non riferibili alla base demografica; per es. gli indicatori concernenti la difesa e la promozione della natura e del patrimonio artistico-culturale, indicatori che prescindono dalla quantità e qualità della popolazione di riferimento; ma i cui effetti nella domanda finale e/o sui vincoli alle strutture produttive, vanno calcolati direttamente.

26. Per quanto concerne gli indicatori sociali con base demografica, sarebbe assolutamente consigliabile che le proiezioni si fondassero sull'uso di metodi di calcolo delle entrate-uscite annuali (life sequences), e sull'applicazione di standards programmatici

ai risultati di queste tavole. Altre forme di proiezione demografica e dei comportamenti potrebbero tecnicamente essere troppo approssimate e inadeguate ^{1/}.

27. Per quanto concerne la selezione degli indicatori sociali significativi ad esprimere gli obiettivi di benessere della struttura della domanda finale "orientata-agli-obiettivi", ci si potrebbe valere del lavoro in corso presso l'OCDE, come 2^a fase delle attività del già citato "Gruppo ad hoc sugli indicatori sociali". Anche in questo caso - come nel caso della strutturazione della domanda finale (vedi punto 9 precedente), si tratterebbe di ricostruire un sistema di indicatori che esprimano il parere e la realtà anche dei paesi della CEE, non facenti parte dell'OCDE, mediante un'attività di studio promossa dal Segretariato.

28. Dovrebbe essere chiaro tuttavia che l'uso di indicatori sociali non sarebbe finalizzato ad un social reporting, bensì alla valutazione di costi e benefici prospettivi della collettività e alla quantificazione futura della domanda finale e dei vincoli di produzione. Ciò avrà delle conseguenze precise nella selezione stessa degli indicatori da usare, che sarà informata a questa necessità.

^{1/} Ci riferiamo in particolare all'applicazione delle catene di Markov per la costruzione di matrici sociali, così come propone il "sistema di conti demografico-sociali" elaborato da Richard Sionè per le Nazioni Unite.

VII. Il Quadro generale come un sistema di modelli

29. L'insieme del Quadro dunque si potrebbe concepire come un modello centrale costituito (come già detto nel paragrafo 18) dal sistema di conti dello SNA priettati negli anni di prospettiva prescelti, al quale sarebbero collegati un insieme di "sub-modelli" articolati su variabili economiche e non economiche, legate agli indicatori detti "sociali". Gli indicatori e i modelli ad essi relativi potrebbero riguardare ciascuna delle eventuali categorie della struttura dell'impiego finale ancora da definire: per es.:

- un modello dei consumi di educazione
- un modello dei consumi sanitari
- un modello dei consumi residenziali
- un modello dei consumi ricreativi
- un modello dei consumi di difesa e promozione ambientale
- un modello dei consumi di accessibilità
- un modello dei consumi politici (partecipazione alle decisioni collettive)
- un modello dei consumi di organizzazione e difesa sociale.

Inoltre potrebbero riguardare le condizioni di offerta del lavoro, con un modello dei tassi di attività ivi comprese le condizioni del lavoro femminile, un modello delle qualificazioni professionali, un modello della distribuzione del tempo di lavoro e del tempo libero.

30. Per la più corretta impostazione del Quadro come "sistema" di modelli da usare a scopo prospettivo è sperabile che il Seminario di studio sui sistemi di modelli, che avrà luogo a Mosca dal 2 all'11 dicembre 1974, e promosso nel quadro delle attività dei Consiglieri economici Principali, potrà dare indicazioni ricche e praticabili. In ogni modo sarebbe saggia risoluzione da parte di tutti i partecipanti e del Segretariato tenere presente in quel Seminario, il lavoro da intraprendere in sede CEE della costruzione di un Quadro generale di riferimento per le prospettive a lungo termine, e fare in modo che il dibattito del Seminario non lasci assenti i problemi concreti che si incontreranno in questa sede a questo scopo.