

## Dichiarazione di Stoccolma

### Verso un consenso sui principi alla base delle scelte di politica per il mondo contemporaneo

*Tredici economisti, tra i quali quattro ex economisti capo della Banca Mondiale, si sono incontrati per due giorni a Saltsjobaden, Svezia, il 16 e 17 settembre 2016, per discutere delle sfide affrontate dai responsabili delle politiche economiche odierne. L'incontro è stato ospitato dalla Agenzia Svedese per lo Sviluppo Internazionale e dalla Banca Mondiale. Il gruppo era composto da Sabina Alkire (Oxford), Pranab Bardhan (Berkeley), Kaushik Basu (New York), Haroon Bhorat (Città del Capo), Francois Bourguignon (Parigi), Ashwini Deshpande (Delhi), Ravi Kanbur (Ithaca), Justin Yifu Lin (Pechino), Kalle Moene (Oslo), Jean-Philippe Platteau (Namur), Jaime Saavedra (Lima), Joseph Stiglitz (New York), e Finn Tarp (Helsinki e Copenaghen). Al termine dell'incontro, il gruppo ha deciso di rilasciare una dichiarazione contenente le linee di consenso raggiunte: la "Dichiarazione di Stoccolma", che è presentata qui di seguito.*

#### 1 La sfida dello sviluppo

Il mondo di oggi sta attraversando un periodo turbolento. Le forze globali offrono sia pericoli che opportunità. Il progresso tecnico senza precedenti porta con sé la promessa di migliori condizioni di vita, ma anche il pericolo della graduale sostituzione del lavoro col capitale e della disoccupazione giovanile. L'espansione del commercio e degli investimenti globali ha sospinto la crescita e ha fatto avanzare molti paesi dalla categoria di paesi a basso reddito a quella di paesi a medio reddito. Allo stesso tempo, diversi segmenti della popolazione in quegli stessi paesi sono rimasti indietro. Lo stesso discorso vale anche per le economie avanzate, dove molte persone sono state colpite negativamente dalle forze della globalizzazione. Inoltre, le condizioni di vita sono effettivamente peggiorate in quelle nazioni che sono impantanate in conflitti e guerre. Le disuguaglianze crescenti all'interno dei singoli paesi minacciano la coesione sociale e il progresso economico. Il degrado ambientale e il cambiamento climatico mettono a repentaglio il pianeta, e ci si attende un'azione globale congiunta per affrontare i pericoli incombenti. La rapida urbanizzazione offre la prospettiva di guadagni di produttività dovuti al progressivo agglomerarsi della popolazione - ma può anche aggravare i problemi di povertà, conflitto, e quelli legati alle baraccopoli urbane.

Questi aspetti però non sminuiscono l'enorme progresso osservato in tutto il mondo per ciò che riguarda l'aumento dei redditi e i miglioramenti osservati nel campo della salute e dell'istruzione. Noi riconosciamo questi risultati come molto positivi, e guardiamo al futuro, alle sfide che i decisori di politica dovranno senza dubbio affrontare. Una risposta efficace a queste sfide può risiedere nella progettazione di politiche che imbriglino le forze globali volte allo sviluppo, e nell'orientare il cammino verso le opportunità piuttosto che verso i pericoli. La progettazione di tali politiche richiede una visione chiara degli obiettivi legati alle politiche di sviluppo; essa richiede anche che si apprenda dai successi e dagli errori del passato e dalla mole di teoria economica e analisi statistica accumulate nel tempo.

Oggi è evidente che alcune delle raccomandazioni fornite dall'economia tradizionale non erano valide. I decisori di politica non possono contare solo su semplici linee guide di politica come ad esempio quella di tenere il bilancio fiscale sotto controllo, usare la politica monetaria per controllare l'inflazione - ottenendo in tal modo la stabilità macroeconomica - e poi lasciare che il mercato faccia tutto il resto. Supporre che tale approccio promuova una crescita diffusa, che arrivi fino agli strati più poveri, non è una premessa sostenibile. Anzi, un po' della nostra situazione attuale dipende proprio da una eccessiva fedeltà a quel tipo di consigli, ormai datati.

Questa dichiarazione delinea non tanto un modello per le decisioni di politica, quanto un insieme di principi che speriamo possa aiutare a strutturare delle politiche a livello nazionale, e a promuovere un discorso globale, insieme alla progettazione di politiche multilaterali. Questi principi sono sempre più necessari nel mondo di oggi, sempre più globalizzato e in costante cambiamento.

## **2 La crescita del PIL non è fine a sé stessa**

Noi crediamo che, sebbene le politiche volte a promuovere la crescita del PIL siano necessarie, ciò non deve essere un fine in sé, ma un mezzo per creare le risorse necessarie per raggiungere una serie di obiettivi sociali, tra i quali un miglioramento nel campo della salute, dell'istruzione, dell'occupazione, della sicurezza, come pure dei livelli di consumo. Il benessere individuale è multidimensionale e le politiche dovrebbero avere come obiettivo un miglioramento in tutti gli aspetti ritenuti importanti dalla società, non solo in quello del reddito. C'è, per esempio, la necessità di fornire una migliore alimentazione a tutti i bambini in età prescolare, e di garantire che tutti abbiano una assistenza sanitaria di base, e riconoscere che tutto ciò è ampiamente fattibile. Se le politiche adeguate non vengono attuate, la crescita del PIL può avvenire a scapito di queste dimensioni di benessere, tra le quali il degrado dell'ambiente e del clima, sia a livello locale che globale. Vale anche la pena di ricordare che la crescita del PIL di per sé può non portare automaticamente all'eradicazione di norme oppressive e di pratiche discriminatorie contro le fasce più vulnerabili. Ciò di solito richiede interventi appositi.

Siamo consapevoli del fatto che non esisterà un'unica ricetta adatta a *tutte* le economie. I contesti culturali e sociali sono diversi, così come sono diverse le storie. Questo comporta che società diverse abbiano diverse priorità, e svolge anche un ruolo nel determinare cosa funzionerà e cosa invece non funzionerà. In passato c'è stata la tendenza a prescrivere un codice uniforme per le decisioni di politica (pensato in qualche paese ricco) per tutte le nazioni. Anche se ci sono principi generali per le decisioni di politica ai quali tutti dobbiamo prestare attenzione, ci deve essere spazio per la diversità e per le specificità.

## **3 Lo sviluppo deve essere 'inclusivo'**

Noi crediamo che le decisioni di politica dovrebbero aiutare a garantire che lo sviluppo sia socialmente ed economicamente inclusivo, e che non lasci indietro nessuna fascia sociale - sia essa identificata dal sesso, dall'etnia, o da altri indicatori sociali. Si dovrebbe prestare una particolare attenzione alla povertà estrema, considerando le varie dimensioni che compongono il benessere, e soprattutto agli individui che sono simultaneamente poveri in più dimensioni. Ma una particolare

attenzione per i più svantaggiati non è sufficiente. Il divario tra ricchi e poveri, e tra le fasce sociali più rilevanti, è anch'esso importante. Il forte aumento della disuguaglianza di reddito e di ricchezza a cui si è assistito negli ultimi decenni, e il livello di disuguaglianza di opportunità osservato nell'accesso ai servizi di base - come la sanità e l'istruzione - sono eticamente indifendibili; essi minano la coesione sociale e alimentano una spirale di controllo delle decisioni di politica da parte delle élite che a sua volta aggrava ulteriormente la disuguaglianza. L'alta disuguaglianza tende a privare i poveri della loro voce e quindi si traduce in un indebolimento della democrazia. Il progressivo conferimento di maggiori poteri alle donne e ai gruppi storicamente discriminati è una priorità di per sé, ma fornisce anche una solida base per l'efficienza economica. Quando ci sono turbolenze politiche e conflitto sociale, lo sviluppo non è possibile; e dove le politiche di sviluppo non sono inclusive, esse possono con molta probabilità scatenare conflitti sociali. Concludendo, uno sviluppo di tipo inclusivo è l'unica forma di sviluppo socialmente ed economicamente sostenibile.

#### **4 La sostenibilità ambientale è una necessità, non una scelta**

Anche se queste saranno poi mediate e implementate in modo diverso in ogni paese e contesto regionale, riteniamo che le decisioni di politica concernenti lo sviluppo economico debbano considerare la sostenibilità ambientale come un obiettivo centrale. Ciò è legato direttamente al degrado dell'ambiente a livello locale, dove la crescita del reddito da sola può creare un falso indicatore di benessere e progresso. Inoltre, la concorrenza per l'accesso alle risorse e le migrazioni legate alle questioni ambientali possono portare a insicurezza e conflitti, che possono minare lo sviluppo. A livello globale, il cambiamento climatico costituisce una minaccia a lungo termine per la sostenibilità del pianeta e, allo stesso tempo, una minaccia a breve-medio termine per le condizioni di vita, l'agricoltura e l'ambiente in molti paesi. Sforzi per mitigarne gli effetti devono essere fatti in primo luogo a livello globale, mentre le politiche di adattamento richiedono l'intervento attivo e il sostegno a livello nazionale e locale. Questi sono problemi la cui soluzione non può essere lasciata al libero mercato. Sono indispensabili degli interventi normativi da parte dello stato e una buona dose di coordinamento delle politiche tra diversi paesi.

#### **5 La necessità di trovare un equilibrio tra mercato, stato e comunità**

A fronte di questi obiettivi e sfide globali che attendono la comunità internazionale, le politiche di sviluppo devono basarsi su un equilibrio prudente tra mercato, stato e comunità. È importante riconoscere che i mercati sono anch'essi istituzioni sociali, le quali hanno bisogno di un quadro normativo efficace affinché possano davvero garantire un'efficiente allocazione delle risorse economiche. Inoltre, anche laddove i mercati riescano a realizzare l'efficienza, non è detto che riescano spontaneamente a garantire inclusività ed equità. Oggi sappiamo che le carestie possono coesistere con l'efficienza del mercato. La tendenza vista nell'ultimo quarto di secolo di avere mercati senza più vincoli può spiegare una serie di fenomeni con i quali il mondo di oggi convive, come le crisi finanziarie, i livelli insostenibili di disuguaglianza e la non-sostenibilità ambientale.

Pur riconoscendo i limiti del mercato quando questo è lasciato a sé stesso, ci rendiamo conto che anche lo stesso stato deve operare in modo efficiente. Ci sono molti modi in cui i paesi possono

sopperire alle mancanze del mercato – il governo, a vari livelli, e le molteplici forme che la società civile può assumere, come cooperative, associazioni e ONG, possono giocare dei ruoli importanti. Lo stato non dovrebbe assumere compiti che è meglio lasciare al mercato o alle comunità. Spesso queste istituzioni lavorano insieme in modo complementare. Ci sono contesti in cui il benessere dei più svantaggiati è garantito in maniera migliore dalle azioni di piccoli gruppi a livello di comunità locali. Anche se non possiamo ignorare che le istituzioni della comunità locali rischiano di essere preda di forze retrograde, le organizzazioni della società civile, a tutti i livelli, hanno un ruolo importante nella promozione e mantenimento della coesione sociale.

Vogliamo ribadire che lo stato è indispensabile per stabilire le ‘regole del gioco’ e per creare un quadro normativo in cui i mercati e le comunità possano prosperare e progredire. ‘Regole del gioco’ migliori favoriscono una maggiore coesione e fiducia sociale, che si tradurranno a loro volta anche in minore disuguaglianza, promuovendo allo stesso tempo crescita e benessere in tutte le sue dimensioni. Lo stato ha anche un ruolo indispensabile in quegli ambiti nei quali i mercati non funzionano perfettamente - finanza, salute e ambiente ne sono esempi importanti -, o laddove vi siano chiare necessità di intervento per garantire una maggiore inclusività, come nel caso dell'emancipazione femminile, della tutela dei gruppi più vulnerabili, o della disparità eccessiva di ricchezza e di reddito. Lo stato può anche avere un ruolo importante nel definire la politica industriale e nel definire politiche efficaci in agricoltura e nel settore dei servizi. Lo stato deve evitare che si verifichino periodi di forte aumento della disuguaglianza, i quali possono portare le élite ad assumere il controllo dello stato, e questo a sua volta rafforza la disuguaglianza sociale, politica ed economica.

## **6 Garantire la stabilità macroeconomica**

Molto di ciò che è stato suggerito a livello di politica si è tradizionalmente concentrato sulla necessità di garantire la stabilità macroeconomica. Economie più stabili riescono ad ottenere una maggiore crescita, e più ampi miglioramenti del proprio benessere. Garantire la stabilità macroeconomica comporta la gestione di politiche che riescano a mantenere l'economia in equilibrio; questo implica anche un'attenzione alle conseguenze di lungo periodo delle decisioni di politica attuali, garantendo in particolare la sostenibilità finanziaria del bilancio dal punto di vista fiscale e nelle relazioni con l'estero. I paesi dovrebbero approfittare dei periodi di forte crescita per mettere insieme risorse finanziarie sufficienti affinché queste possano essere usate in caso di necessità. Ciononostante, anche se la disciplina di bilancio di lungo periodo è importante e l'economia tradizionale ne sottolinea a ragione la rilevanza, è accaduto spesso che i decisori di politica abbiano finito per fare del pareggio di bilancio un ‘feticcio’.

Bisogna riconoscere che gli stimoli fiscali e gli investimenti pubblici sono spesso fondamentali per sfuggire alle trappole della stagnazione economica e che questi sono innocui fin tanto che l'indebitamento è gestito in maniera accorta e le conseguenze inflazionistiche della monetizzazione sono contenute. Gli investimenti pubblici sono importanti per costruire infrastrutture e sviluppare tecnologie ‘verdi’, per le quali i benefici attesi sono troppo lontani nel tempo per attirare gli investimenti privati. Inoltre, le misure macro-prudenziali possono aiutare la politica monetaria nello scoraggiare lo sviluppo di bolle, nel limitare quei movimenti di capitali potenzialmente instabili, e nel prevenire un eccessivo accumulo di passività esterne.

## **7 Essere attenti all'impatto della tecnologia globale e della disuguaglianza**

Nel campo delle decisioni di politica è sorta una sfida particolare, che è legata ai recenti progressi tecnologici. Le nuove tecnologie stanno creando un mercato globale del lavoro, dando la possibilità ai lavoratori dei paesi in via di sviluppo di lavorare per i mercati e per i consumatori globali, senza doversi spostare. Questo ha creato nuove opportunità per i lavoratori, ma allo stesso tempo ha aggravato la disuguaglianza all'interno delle singole nazioni. Vi è una tendenza crescente nelle nazioni ad alto reddito a vedere tutto ciò come un problema di 'lavoratori-contro-lavoratori', che oppone gli interessi dei lavoratori delle nazioni avanzate agli interessi dei lavoratori dei paesi in via di sviluppo. Questo è un peccato, perché si trascura che in realtà questo è, soprattutto, un problema di 'lavoro-contro-capitale'. I processi di automazione, lo sviluppo della robotica e la globalizzazione del mercato del lavoro non solo rimpiazzano i lavoratori, ma trasformano i guadagni dei lavoratori in maggiori profitti per le imprese e per i proprietari dei macchinari. Queste conseguenze costituiscono un problema che deve essere affrontato, cercando di non trasformare tutto ciò in un braccio di ferro tra lavoratori a livello globale.

Tutto questo crea tre priorità per le decisioni di politica. In primo luogo, lo sviluppo tecnologico deve essere accompagnato da investimenti in capitale umano e si devono espandere le competenze dei lavoratori, per renderle complementari alla tecnologia, aumentando di conseguenza il reddito dei lavoratori. In secondo luogo, devono essere creati nuovi strumenti di trasferimento di reddito all'interno delle singole nazioni. Il calo della quota salari sul PIL non deve essere considerato come una conseguenza inevitabile dello sviluppo tecnologico. I governi devono creare sistemi tributari e di condivisione dei profitti per rompere questa relazione, e devono stabilire 'regole del gioco' che aumentino il potere contrattuale dei lavoratori, per dare loro più voce nella società e all'interno delle imprese – come ad esempio sviluppare una forte determinazione nell'applicazione delle leggi sulla concorrenza e della legislazione del lavoro -. Infine, tutto ciò crea una particolare esigenza di politiche multilaterali coordinate. Le istituzioni multilaterali vengono ad avere la responsabilità di favorire un'armonizzazione delle politiche tra diverse nazioni, e la responsabilità di promuovere politiche che tengano conto non solo degli interessi dei paesi ricchi e industrializzati, ma anche delle economie emergenti, che sono spesso prive di voce nel processo decisionale internazionale.

## **8 Le norme sociali e gli atteggiamenti mentali contano**

Gran parte dell'economia tradizionale riteneva che le norme sociali e gli atteggiamenti mentali avessero poca influenza sulla nostra vita economica. Un numero crescente di studi dimostra che non è così. I nostri valori e la nostra cultura non sono solo importanti di per sé, ma influenzano anche il modo in cui un'economia funziona. Una società in cui le persone hanno fiducia l'uno nell'altro funziona meglio di una società in cui le persone questa fiducia non ce l'hanno. Lo stesso insieme di scelte, quando è presentato in maniera diversa alle persone, per esempio in un ordine differente o con scelte predefinite differenti, può portare a delle differenze in ciò che le persone scelgono. I governi dovrebbero iniziare ad utilizzare queste nuove conoscenze e questi nuovi strumenti per attuare i propri programmi e offrire i propri servizi in modo più efficace. Le imprese del settore privato e le grandi società li hanno usati per lungo tempo e hanno spesso sfruttato la loro conoscenza della psicologia

umana e delle preferenze sociali per favorire i propri interessi e aumentare i profitti. Se i governi vogliono fornire servizi educativi e sanitari in modo efficace e riscuotere le tasse equamente, la conoscenza crescente delle norme sociali che abbiamo sviluppato deve essere consapevolmente integrata nel processo decisionale col fine di perseguire il bene comune. Le norme sociali e gli atteggiamenti mentali possono anche svolgere un ruolo importante nel contrastare la corruzione. Questo è un settore in cui le specificità dei contesti nazionali sono particolarmente importanti, dal momento che le norme e gli atteggiamenti mentali sono risultati della storia e dell'esperienza di ogni società.

## **9 Le politiche globali e la responsabilità della comunità internazionale**

Le forze globali influenzano in maniera sempre maggiore le possibilità che i governi nazionali hanno di attuare delle politiche di sviluppo. Esse comportano vincoli e opportunità, e sono esse stesse, a loro volta, determinate da ciò che è attuato in altri paesi.

Le politiche monetarie dei paesi ad alto reddito influenzano le prospettive di flusso di capitale verso i paesi in via di sviluppo. Le politiche di regolamentazione finanziaria attuate nei paesi ricchi, anche se in un primo momento colpiscono questi paesi, in ultima analisi hanno un impatto sulle economie emergenti e in via di sviluppo, come ampiamente dimostrato dalla crisi finanziaria del 2008. Le politiche e i regolamenti in materia di paradisi fiscali influenzano la capacità di tutti i paesi, e in particolare di quelli a basso reddito, di aumentare le proprie entrate, e così finanziare le proprie politiche per uno sviluppo inclusivo e sostenibile. Le politiche commerciali di una nazione influenzano le possibilità di esportazione delle altre. Le politiche migratorie attuate nei paesi ad alto reddito influenzano le possibilità che i cittadini dei paesi a basso reddito hanno per migliorare sé stessi e in tal modo, con le rimesse e il trasferimento di conoscenze, aiutare lo sviluppo dei propri paesi d'origine. In tutte queste circostanze, ogni paese nel mondo globalizzato di oggi ha influenza sugli altri. Pertanto, ogni paese ha anche la responsabilità di tenere in considerazione e di accrescere le opportunità di sviluppo dei cittadini più poveri del mondo.

Gli accordi e le istituzioni che coinvolgono più paesi sono cruciali per affrontare alcuni dei problemi più urgenti del nostro tempo. Eppure, questi accordi e queste istituzioni sembrano essere i più difficili da stabilire e da mantenere. Nonostante l'Accordo di Parigi sui cambiamenti climatici rappresenti un buon punto di partenza, il mondo ancora attende l'attuazione degli impegni in materia di emissioni da parte di tutti i paesi; e attende anche un impegno da parte dei paesi ad alto reddito nell'appoggiare finanziariamente gli sforzi fatti dai paesi a basso reddito per fronteggiare i cambiamenti climatici - i quali comprendono sia la mitigazione degli effetti dei cambiamenti climatici che l'adattamento agli stessi -. Gli ultimi anni hanno visto una riduzione nell'assistenza allo sviluppo da parte dei donatori tradizionali e una proliferazione di nuove istituzioni di sviluppo bilaterali e multilaterali, per non parlare dell'obiettivo sempre inarrivabile di destinare lo 0,7% del PIL per l'assistenza pubblica allo sviluppo, concordato dalla comunità internazionale alcuni decenni fa. La comunità internazionale ha la responsabilità di garantire che l'assistenza sia rivolta ai paesi in via di sviluppo, e ai gruppi più emarginati al loro interno, e che i paesi in via di sviluppo siano rappresentati in modo migliore nelle strutture di governo delle istituzioni internazionali, le quali a loro volta dovranno garantire che gli

accordi e le convenzioni internazionali tengano in considerazione le esigenze dei paesi in via di sviluppo.

## **10 Guardando al futuro**

Se ogni paese seguisse politiche pragmatiche di equilibrio tra mercato, stato, e comunità nell'affrontare le sfide legate allo sviluppo, e se la comunità internazionale collaborasse per attenuare i vincoli creati dalle forze globali e per sfruttare le nuove possibilità che sono da esse offerte, il progresso tecnologico che il mondo sta vivendo potrebbe tradursi in maggiore benessere per tutti, compresi i più svantaggiati. Abbiamo la possibilità concreta di realizzare un mondo in cui la prosperità sia condivisa. Gli errori ed i successi del passato suggeriscono una serie di principi, sulla base dei quali tali politiche potrebbero essere formulate tanto a livello nazionale che globale. È arrivato il momento di applicare questi principi in modo sistematico nella formulazione delle politiche economiche per lo sviluppo.