

**STABILIZZAZIONE MACROECONOMICA ED INTEGRAZIONE
INTERNAZIONALE IN RELAZIONE CON L'UNIONE EUROPEA
LA TRANSIZIONE DELL'ECONOMIA UNGHERESE**

Tesi

presentata alla Facoltà di scienze economiche e sociali
dell'Università di Friburgo (Svizzera)

da
ANDREA GROSSI
da Monte Carasso (TI)

per il conseguimento del titolo di
Dottore in scienze economiche e sociali

Accettata dalla Facoltà di scienze economiche e sociali,
il 5 giugno 2001, su proposta
del Professore Gaston Gaudard (primo relatore)
e del Professore Arthur Dunkel (secondo relatore)

Friburgo 2001

«La Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg (Suisse) n'entend ni approuver, ni désapprouver les opinions émises dans une thèse: elles doivent être considérées comme propres à l'auteur» (Décision du Conseil de Faculté du 23 janvier 1990).

«Edité avec le concours de la Fondation du 25^{ème} anniversaire de la Société de Banque Suisse à Fribourg (Suisse) en faveur de la Faculté des sciences économiques et sociales de l'Université de Fribourg»

ai miei genitori

RINGRAZIAMENTI

Al di là di ogni apparenza, la redazione di una tesi di dottorato è un'impresa irrealizzabile in solitaria. Una tale realizzazione è infatti il frutto di un lavoro di squadra tra l'autore e tutte quelle persone e istituzioni che la sostengono e influenzano in modo positivo. Mi sembra quindi più che doveroso ringraziare tutti coloro che hanno reso possibile o hanno facilitato l'elaborazione del presente studio, di cui, ovviamente, mi ritengo unico responsabile degli eventuali errori in esso contenuti.

La mia grande riconoscenza va innanzitutto al Professor Gaston Gaudard, Direttore del *Centre de recherches en économie de l'espace de l'Université de Fribourg* (CRESUF), per avermi seguito, in questi lunghi anni, nella veste di direttore di tesi. I suoi preziosi consigli ed il suo continuo incoraggiamento mi hanno infatti permesso di superare i non pochi problemi conosciuti durante la redazione di questo lavoro. Le sue qualità umane e la sua disponibilità sono inoltre state molto motivanti e costituiranno per me un costante esempio.

Ringrazio il Professor Arthur Dunkel, già Direttore generale del GATT, per avere gentilmente accettato l'oneroso compito di secondo relatore. Le sue osservazioni e i suoi suggerimenti pertinenti sono risultati alquanto utili e hanno senza alcun dubbio contribuito al buon esito di questa ricerca.

Tengo inoltre a ringraziare sentitamente la *Fondation du 25^{ème} anniversaire de la SBS*, a Friburgo, per avere sostenuto finanziariamente la stampa dell'opera che vi apprestate a leggere. L'attribuzione del premio in favore della Facoltà di scienze economiche e sociali dell'Università di Friburgo mi ha apportato un aiuto tangibile e prezioso e sono pertanto estremamente riconoscente a tutti i membri del Consiglio della Fondazione per la fiducia accordatami.

Esprimo i miei più sinceri ringraziamenti pure a tutti i colleghi di lavoro, con i quali ho trascorso degli anni meravigliosi e che ben difficilmente potrò dimenticare, ed a tutti gli amici che, in un modo o nell'altro, mi sono sempre stati vicini durante questo periodo.

Da ültim, a vöri verament ringraziaa cun tütt al cör tücc i membri da la mé familia, in particular el Nani e l'Annita, per el sostegn, finanziari e mia, che i m'ann sempro dai in sti ann e per avém sempro incuragiaa a ná inanz, anca quand la fin da la tesi la sembrava am mò luntana: senza da lor, in stu mument a sarés prubabilment mia dré a scriv sti rig!

Andrea Grossi

Monte Carasso, 6 giugno 2001

INDICE

Ringraziamenti	5
Indice	7
Elenco delle tabelle, dei grafici e dei riquadri	17
Lista delle abbreviazioni	23

INTRODUZIONE GENERALE	27
------------------------------	-----------

CAPITOLO PRELIMINARE	
CONDIZIONI-QUADRO ED ELEMENTI DI BASE DELLA	
TRANSIZIONE ECONOMICA UNGHERESE	29

1 Il periodo socialista	29
1.1 Caratteristiche dell'economia socialista	29
A) <i>La proprietà collettiva dei mezzi di produzione</i>	30
B) <i>La pianificazione economica</i>	31
C) <i>La priorità degli obiettivi collettivi</i>	34
1.2 Breve analisi dell'economia ungherese dal dopoguerra fino al 1990	36
A) <i>Tasso di crescita</i>	36
B) <i>Inflazione e disoccupazione</i>	37
C) <i>Debito estero</i>	39
D) <i>Commercio</i>	40
1.3 Le riforme ungheresi pre-1989	43
2 Principali caratteristiche della transizione attuale	47
2.1 Elementi di base	47
2.2 Condizioni iniziali	49
2.3 Strategie	50
A) <i>Rapporto costi-benefici</i>	51
B) <i>Credibilità delle riforme e supporto popolare</i>	52
C) <i>Esempi passati</i>	55
D) <i>Condizioni economiche iniziali</i>	56

PARTE PRIMA	
STABILIZZAZIONE MACROECONOMICA INTERNA E SNAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA	59
INTRODUZIONE PARTE PRIMA	61
CAPITOLO PRIMO	
FINANZE PUBBLICHE	63
1 Il problema dell'equilibrio budgetario	63
1.1 Principali effetti di una situazione deficitaria	63
A) <i>La relazione deficit budgetario-inflazione</i>	64
B) <i>Effetti sulla crescita e sul processo di transizione</i>	66
1.2 Elementi teorici di base della riforma delle finanze pubbliche ungheresi	68
A) <i>Entrate</i>	70
B) <i>Uscite</i>	72
2 Il periodo 1988-1994: la crisi delle finanze pubbliche	76
2.1 Principali misure adottate	77
A) <i>La riforma della fiscalità</i>	77
a) <i>TVA</i>	78
b) <i>Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRP)</i>	78
c) <i>Imposta sui benefici delle società (IBS)</i>	79
B) <i>Primi tentativi di riduzione delle spese</i>	80
a) <i>La riduzione delle sovvenzioni</i>	80
b) <i>La legge sui fallimenti e le liquidazioni</i>	82
c) <i>La privatizzazione</i>	84
2.2 Analisi critica dell'evoluzione del deficit budgetario ungherese tra il 1989 ed il 1994	84
A) <i>I problemi dalla parte "entrate" del budget</i>	86
a) <i>Fattori esogeni</i>	87
b) <i>Fattori endogeni</i>	87
B) <i>I problemi dalla parte "uscite" del budget</i>	89
a) <i>Il servizio del debito</i>	91
b) <i>La socialità</i>	91
c) <i>Altre spese</i>	92
3 Dal 1995 ad oggi: primi segni di risanamento budgetario	93
3.1 1995-1998: l'arresto del trend negativo ed i problemi irrisolti dal governo Horn	94
A) <i>Principali misure adottate dal 1995 ad oggi</i>	94
a) <i>Entrate</i>	94
b) <i>Uscite</i>	95
B) <i>Risultati ottenuti: un'analisi critica</i>	96
a) <i>I margini di miglioramento in materia di riscossione delle imposte</i>	99

b) <i>I margini di miglioramento in materia di spese pubbliche</i>	99
3.2 <i>Evoluzione recente e sfide future</i>	101
A) <i>Politica budgetaria e livello del deficit nel 1999</i>	101
B) <i>Anni venturi: verso una definitiva risoluzione del problema?</i>	103

CAPITOLO SECONDO

ASPETTI MONETARI

107

1 Inflazione

107

1.1 <i>La continuazione del trend socialista</i>	108
A) <i>La riduzione delle sovvenzioni</i>	108
B) <i>La liberalizzazione dei prezzi</i>	108
C) <i>Delle politiche macroeconomiche lassiste</i>	111
a) <i>Politica monetaria</i>	111
b) <i>Politica budgetaria</i>	112
c) <i>Politica del tasso di cambio</i>	112
D) <i>Delle riforme strutturali insufficienti</i>	113
1.2 <i>La stabilizzazione dell'inflazione nel corso degli anni Novanta</i>	113
A) <i>Un'evoluzione naturale favorevole</i>	114
B) <i>La politica governativa</i>	114
C) <i>La stabilizzazione dell'inflazione ad un livello relativamente elevato</i>	116
1.3 <i>I progressi recenti: un segnale forte e chiaro di una nuova tendenza</i>	120
A) <i>Cause del recente calo dell'inflazione in Ungheria e sviluppi futuri</i>	120
B) <i>La relazione tra il deficit budgetario e l'inflazione applicata al caso dell'Ungheria (1989-1999)</i>	122

2 La riforma del settore bancario

124

2.1 <i>Creazione e primi anni di vita del sistema a due livelli</i>	125
A) <i>L'ampliamento del campo d'attività delle banche commerciali</i>	126
B) <i>La creazione di un quadro giuridico ed il problema della sorveglianza</i>	127
C) <i>Il problema dei crediti "difficili"</i>	127
D) <i>La ricapitalizzazione</i>	129
2.2 <i>Evoluzione recente del settore bancario</i>	131
A) <i>Privatizzazione e struttura di proprietà</i>	132
B) <i>Qualità del portafoglio</i>	132
C) <i>Profitti e capitalizzazione</i>	133
D) <i>L'apparizione della concorrenza</i>	133
2.3 <i>Tentativo di valutazione dell'efficacia del settore bancario ungherese attraverso l'evoluzione di due indicatori chiave: crediti disponibili per le aziende e tassi d'interesse</i>	135
A) <i>Crediti disponibili per le aziende</i>	135
B) <i>Tassi d'interesse</i>	139

3 La creazione di un mercato dei capitali	140
3.1 Nascita e primi sviluppi del mercato dei capitali ungherese	143
3.2 Crescita e consolidamento del mercato dei capitali ungherese	145
A) <i>Il boom del biennio 1996-1997</i>	145
B) <i>1998-2000: un'evoluzione altalenante e di più difficile interpretazione</i>	147
a) <i>Il crash del 1998</i>	147
b) <i>Un 1999 in crescendo</i>	148
 CAPITOLO TERZO	
GLI EQUILIBRI ED IL CAMBIO	151
1 La disoccupazione	151
1.1 Apparizione, evoluzione ed importanza	152
A) <i>Cause dell'esplosione della disoccupazione</i>	152
a) <i>Un trend normale ed atteso</i>	153
b) <i>Altri motivi dell'esplosione della disoccupazione</i>	154
B) <i>Importanza del fenomeno disoccupazione in Ungheria</i>	157
1.2 Principali caratteristiche e problemi inerenti la realtà della disoccupazione	159
A) <i>Principali caratteristiche della disoccupazione in Ungheria</i>	159
a) <i>Il carattere strutturale della disoccupazione</i>	159
b) <i>Disparità demografiche, economiche e spaziali</i>	161
1) <i>Persone</i>	161
2) <i>Attività economiche</i>	163
3) <i>Regioni</i>	163
B) <i>Disoccupazione e problemi legati</i>	165
a) <i>L'aspetto finanziario</i>	165
b) <i>Povertà e malumore sociale</i>	168
1.3 Misure adottate e strategie future	170
A) <i>Una reazione lenta e passiva</i>	170
B) <i>La necessità di un cambiamento</i>	171
 2 La nozione di convertibilità e l'esempio ungherese	177
2.1 Elementi di base ed aspetti teorici	178
2.2 L'introduzione della convertibilità: il caso ungherese	179
A) <i>Un approccio graduale</i>	179
B) <i>Convertibilità de jure e de facto</i>	181
 3 Il tasso di cambio	182
3.1 La politica del tasso di cambio tra il 1990 ed il 1995	184
A) <i>La scelta del regime di cambio</i>	184
a) <i>Vantaggi e svantaggi di un regime di cambio fisso</i>	184
b) <i>Funzionamento del sistema</i>	186
B) <i>Politica del cambio e difficoltà nei primi anni Novanta</i>	188
a) <i>L'apprezzamento reale del fiorino durante il lustro 1990-1995</i>	188
b) <i>Una politica imprevedibile e confusa</i>	190

3.2	Il nuovo orientamento dettato dal programma ASP 95	190
	A) <i>Delle nuove priorità</i>	191
	B) <i>Una nuova politica</i>	192

CAPITOLO QUARTO

LA PRIVATIZZAZIONE 197

1 Concetti teorici ed aspetti di base 198

1.1	Importanza e complessità del processo di privatizzazione	198
	A) <i>Il carattere fondamentale del passaggio alla proprietà privata</i>	199
	B) <i>Un processo lento e difficile</i>	200
1.2	Obiettivi e metodi della privatizzazione in Ungheria	202
	A) <i>Scopi</i>	202
	B) <i>Metodi</i>	205
	a) <i>Una precisa linea direttiva</i>	206
	b) <i>Le opzioni di vendita</i>	209

2 Principali sforzi di privatizzazione dal 1988 alla fine della legislatura Antall-Boross (primavera 1994) 210

2.1	I primi passi	210
	A) <i>Quadro legale</i>	210
	B) <i>La privatizzazione spontanea</i>	212
2.2	L'intervento dello Stato nella gestione della privatizzazione	214
	A) <i>L'Agenzia Statale della Proprietà (SPA)</i>	215
	B) <i>I primi programmi di privatizzazione</i>	216
	a) <i>La privatizzazione preliminare</i>	217
	b) <i>Il primo (PPP) ed il secondo (SPP) programma di privatizzazione</i>	219
	c) <i>La decentralizzazione</i>	221
	1) <i>Un ritorno all'antica misto ad alcune importanti novità</i>	221
	2) <i>Procedura di privatizzazione</i>	224
	3) <i>Partecipanti al programma</i>	225
	d) <i>La creazione della Società di Gestione dei Beni Statali (SGBS) e dei nuovi obiettivi: due tentativi di rendere più efficace la politica di privatizzazione</i>	227

3 Analisi dei risultati ottenuti sino al 1994 e successiva evoluzione del processo di privatizzazione sotto la guida del governo Horn 229

3.1	1988-1994: bilancio di sei anni di privatizzazioni	230
	A) <i>Risultati dei singoli programmi</i>	230
	a) <i>La privatizzazione preliminare</i>	230
	b) <i>Il PPP ed il SPP</i>	232
	c) <i>La "self privatization"</i>	232
	B) <i>La privatizzazione dell'economia ungherese: situazione all'inizio del 1994</i>	234

C) <i>Principali determinanti dell'evoluzione della privatizzazione in Ungheria: i casi delle piccole e grandi imprese</i>	237
a) <i>Piccola privatizzazione</i>	237
b) <i>Grande privatizzazione</i>	240
3.2 Il rilancio della privatizzazione e la situazione attuale	244
A) <i>Il nuovo orientamento della politica di privatizzazione ungherese a partire dal 1994-1995</i>	244
B) <i>Ultimi sviluppi e situazione attuale</i>	247
a) <i>La piccola privatizzazione</i>	247
b) <i>La grande privatizzazione</i>	247
c) <i>Le entrate collegate alla privatizzazione</i>	249
d) <i>Una visione globale della situazione odierna</i>	251
CONCLUSIONE PARTE PRIMA	255
 PARTE SECONDA	
INTEGRAZIONE MONDIALE E LIBERALIZZAZIONE DELLE RELAZIONI ESTERNE	257
 INTRODUZIONE PARTE SECONDA	259
 CAPITOLO QUINTO	
L'UNGHERIA E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI	261
1 Il trattato di associazione	262
1.1 Principi di base	262
A) <i>Elementi essenziali del trattato</i>	262
B) <i>Scopi dell'Accordo Europeo</i>	263
1.2 Contenuto ed analisi critica dell'AE	265
A) <i>Disposizioni commerciali</i>	265
a) <i>Alcune materie prime e prodotti di base (Annesso II dell'AE)</i>	266
b) <i>Beni che corrispondono approssimativamente ai prodotti sensibili del SGP (Annesso III dell'AE)</i>	267
c) <i>Tessili ed abbigliamento (Protocollo No 1 dell'AE)</i>	267
d) <i>Acciaio e carbone CECA (Protocollo No 2 dell'AE)</i>	268
e) <i>Agricoltura</i>	268
B) <i>Altre disposizioni dell'accordo</i>	273
C) <i>Osservazioni critiche sul trattato d'associazione</i>	275
a) <i>Un'apertura commerciale insufficiente</i>	276
b) <i>Delle regole d'origine troppo severe</i>	278
c) <i>Protezione per industrie nascenti od in fase di ristrutturazione</i>	278
d) <i>Asimmetria e reciprocità delle concessioni</i>	279
e) <i>Manodopera</i>	279
f) <i>Cooperazione</i>	279

2 La cooperazione regionale	280
2.1 Due visioni completamente opposte del problema	281
A) <i>L'entusiasmo comunitario</i>	281
B) <i>Lo scarso interesse dei PECO</i>	285
2.2 La CEFTA: principale concretizzazione della cooperazione nell'Europa dell'est	289
A) <i>Le tappe di avvicinamento</i>	289
a) <i>Il summit di Visegrad</i>	289
b) <i>Il meeting di Cracovia</i>	291
c) <i>Il periodo di transizione tra l'ottobre 1991 ed il dicembre 1992</i>	291
d) <i>La nascita della CEFTA</i>	292
B) <i>Caratteristiche dell'accordo</i>	293
a) <i>Scopi del trattato</i>	293
b) <i>Contenuti dell'accordo</i>	294
3 Gli altri tentativi di collaborazione internazionale	300
3.1 Il periodo socialista	300
A) <i>NU</i>	301
B) <i>GATT/OMC</i>	301
C) <i>FMI e BM</i>	302
3.2 Le nuove possibilità apparse negli anni Novanta	304
A) <i>L'adesione all'OCSE</i>	304
B) <i>I rapporti con la NATO</i>	306

CAPITOLO SESTO

L'ADESIONE ALL'UE DELL'UNGHERIA: SVILUPPI PASSATI, SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE FUTURE 309

1 Natura del processo e primi passi	310
1.1 Un'operazione complessa ma di fondamentale importanza	310
1.2 Dal Consiglio europeo di Copenaghen alla pubblicazione del rapporto "Agenda 2000": le basi dell'allargamento	315
A) <i>I criteri di Copenaghen</i>	315
B) <i>La strategia di pre-adesione</i>	318
C) <i>Il Libro Bianco sulla preparazione dei PECO associati all'integrazione della legislazione relativa al mercato interno</i>	319
D) <i>Il Consiglio europeo di Madrid ed il rapporto "Agenda 2000"</i>	320
2 La definizione di una precisa strategia d'allargamento dell'Unione ad est	321
2.1 Principi di base dell'ampliamento in corso	322
A) <i>Differenziare ma non discriminare</i>	322
B) <i>Un processo inclusivo ed evolutivo</i>	323
2.2 Principali componenti dell'attuale processo d'allargamento dell'UE	325
A) <i>Il rafforzamento della strategia di pre-adesione</i>	325
a) <i>Il partenariato d'adesione</i>	325

b) <i>Una sempre maggiore partecipazione ai programmi comunitari</i>	326
B) <i>Lo screening</i>	327
C) <i>I negoziati d'adesione ed i rapporti regolari</i>	328
D) <i>La strategia d'integrazione ungherese</i>	329
3 Preparazione all'adesione: il punto alla situazione in casa magiara e comunitaria	331
3.1 L'Ungheria ed i criteri di Copenaghen	332
A) <i>I criteri politici</i>	332
B) <i>I criteri economici</i>	334
a) <i>Un'economia di mercato funzionante</i>	334
b) <i>La capacità di fare fronte alle pressioni della concorrenza ed alle forze di mercato all'interno dell'UE</i>	336
C) <i>La capacità di assumere le obbligazioni di Stato membro</i>	337
3.2 Bruxelles e l'allargamento: problemi d'adattamento e prospettive	341
A) <i>La riforma delle istituzioni</i>	342
B) <i>L'impatto dell'allargamento sulle politiche comunitarie</i>	348
a) <i>Implicazioni della partecipazione alla PAC dei nuovi membri</i>	348
b) <i>I fondi strutturali e di coesione nella prospettiva dell'ampliamento</i>	352
 CAPITOLO SETTIMO	
PRINCIPALI EFFETTI IN RELAZIONE AL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE E D'APERTURA COMMERCIALE	363
1 La bilancia delle operazioni correnti (BOC)	363
1.1 Evoluzione della BOC ungherese dal 1990 ad oggi: tendenze generali e cause	364
A) <i>1990-1992: il boom del commercio estero</i>	365
B) <i>1993-1994: la crisi</i>	369
C) <i>Dal 1995 al 1997: la ripresa</i>	374
a) <i>1995</i>	375
b) <i>1996</i>	377
c) <i>1997</i>	380
D) <i>1998-2000: l'inizio di un nuovo periodo difficile?</i>	381
1.2 I cambiamenti strutturali	384
A) <i>Il nuovo orientamento geografico del commercio ungherese</i>	384
a) <i>Il commercio regionale</i>	388
b) <i>Le relazioni con l'UE e gli altri paesi industrializzati</i>	391
B) <i>Prodotti commerciati: nuove tendenze</i>	394
2 La bilancia dei movimenti di capitale (BMC)	398
2.1 Speranze iniziali ed afflusso di IDS in Ungheria	399
A) <i>Politica degli IDS e riforme</i>	405
B) <i>Potenzialità del mercato</i>	408

C) <i>Prossimità</i>	411
D) <i>Costi ed infrastrutture</i>	412
E) <i>Effetti d'entraînement</i>	413
2.2 Analisi degli IDS per provenienza geografica, settori di destinazione e modo di controllo	417
A) <i>Origine degli IDS</i>	417
B) <i>Principali settori d'investimento</i>	419
C) <i>Modo di controllo degli IDS</i>	421
3 Il cruccio del debito estero	422
3.1 Strategie adottate ed effetti indotti	423
3.2 Principali determinanti dell'evoluzione del debito estero ungherese e dei suoi indicatori	425
A) <i>1990-1992: la stabilizzazione</i>	425
B) <i>1993-1995: la crisi</i>	427
C) <i>Dal 1996 ad oggi: un nuovo trend già rimesso in discussione</i>	428
 CAPITOLO OTTAVO	
L'ASSISTENZA DELLA COMUNITÀ INTERNAZIONALE AL PROCESSO DI TRANSIZIONE E D'INTEGRAZIONE	431
1 Principali caratteristiche del sostegno internazionale accordato all'Ungheria	433
1.1 La coordinazione e la flessibilità dell'aiuto	433
A) <i>La molteplicità dei donatori e la necessità di ottimizzare l'efficacia dell'assistenza</i>	433
B) <i>Il costante adattamento dell'assistenza ai bisogni</i>	435
1.2 La natura condizionale ed i problemi di gestione dell'aiuto	436
A) <i>Un sostegno subordinato al rispetto di determinate condizioni</i>	436
B) <i>La gestione del sostegno esterno</i>	437
2 Il ruolo trainante dell'Unione europea	438
2.1 Il programma PHARE	439
A) <i>Alcune indicazioni di base relative alla natura ed ai contenuti del programma</i>	439
B) <i>I diversi orientamenti di PHARE dal 1989 ad oggi</i>	441
C) <i>Volume dell'aiuto e settori d'intervento</i>	444
D) <i>Analisi critica dell'assistenza PHARE: un primo bilancio alla fine degli anni Novanta</i>	447
2.2 Altre forme d'assistenza comunitaria	450
A) <i>I prestiti comunitari d'inizio anni Novanta</i>	450
B) <i>SAPARD ed ISPA: due nuovi strumenti di pre-adesione</i>	451
a) <i>Il programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD)</i>	451
b) <i>Lo strumento di pre-adesione per le politiche strutturali (ISPA)</i>	453
C) <i>L'azione della Banca Europea d'Investimento (BEI)</i>	455

a) <i>L'attività della BEI</i>	455
b) <i>Il meccanismo di finanziamento</i>	456
c) <i>Le cifre dell'aiuto ed i principali settori finanziati dalla BEI</i>	458
3 Il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali e l'apporto della Svizzera	461
3.1 L'intervento della Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BERS) ed il contributo della Svizzera alla transizione ungherese	462
A) <i>La BERS e l'Ungheria</i>	462
a) <i>Un'istituzione al servizio dei paesi dell'est</i>	462
b) <i>Principali meccanismi di finanziamento</i>	466
c) <i>Gli interventi concreti della BERS in Ungheria dal 1990 ad oggi</i>	467
B) <i>Un esempio di aiuto da parte di un singolo stato: l'assistenza fornita dalla Svizzera</i>	469
a) <i>Obiettivi e principi della cooperazione bilaterale</i>	470
b) <i>La cooperazione tecnica</i>	471
c) <i>L'assistenza finanziaria</i>	471
d) <i>I tre crediti quadro</i>	472
3.2 Le istituzioni di Bretton-Woods e l'OCSE: tre grandi organizzazioni mondiali al servizio dell'Ungheria	473
A) <i>Il FMI e l'Ungheria</i>	473
B) <i>Il gruppo della BM e l'Ungheria</i>	477
a) <i>La BIRS</i>	477
b) <i>La SFI</i>	479
c) <i>L'AIS</i>	480
C) <i>L'Ungheria e l'OCSE</i>	480
CONCLUSIONE PARTE SECONDA	485
CONCLUSIONE GENERALE	487
ALLEGATI	489
BIBLIOGRAFIA	515

ELENCO DELLE TABELLE, DEI GRAFICI E DEI RIQUADRI

Tabelle

Tabella 1	Parte del settore statale in Ungheria (in % della produzione) (1966).....	30
Tabella 2	Tasso di variazione del PIL in Ungheria (in %) (1989-1993).....	61
Tabella 3	Evoluzione dei sussidi e del PIL in Ungheria (in milioni di US\$) (1989-1994).....	81
Tabella 4	Riorganizzazioni e liquidazioni di aziende in Ungheria (gennaio – agosto 1992).....	83
Tabella 5	Evoluzione del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (1989-1994).....	85
Tabella 6	Evoluzione del totale delle entrate (in % del PIL) (1989-1994)..	86
Tabella 7	Evoluzione delle spese pubbliche ungheresi (in % del PIL) (1989-1994).....	89
Tabella 8	Evoluzione delle spese pubbliche ungheresi (valori assoluti in US\$) (1989-1994).....	90
Tabella 9	Evoluzione delle entrate e delle uscite ungheresi (in % del PIL) (1994-1998).....	96
Tabella 10	Evoluzione del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (1994-1998).....	97
Tabella 11	Evoluzione prevista del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (2000-2004).....	104
Tabella 12	Evoluzione della parte dei prezzi di mercato nell'economia ungherese (in %) (1968-1993).....	109
Tabella 13	Evoluzione prevista del tasso d'inflazione in Ungheria (media annuale) (in %) (2000-2004).....	122
Tabella 14	Evoluzione del deficit budgetario (in % del PIL) e del tasso d'inflazione (in %) in Ungheria (1989-1999).....	122
Tabella 15	Evoluzione dei crediti “difficili” (in miliardi di HUF e in % del totale dei crediti) (1992-1994).....	128
Tabella 16	Evoluzione della qualità del portafoglio del settore bancario ungherese (in %) (1995-1999).....	132
Tabella 17	Evoluzione delle operazioni alla Borsa di Budapest (giugno 1990 - dicembre 1997).....	142
Tabella 18	Evoluzione del mercato delle azioni ungherese (1995-1999).....	142
Tabella 19	Evoluzione del tasso di disoccupazione (in %) e del numero di disoccupati registrati (a fine dicembre) (1990-1999).....	152
Tabella 20	Popolazione attiva, impiegati (in migliaia) e tassi d'attività (in %) in Ungheria (1992-1999).....	156

Tabella 21	Evoluzione dei tassi di disoccupazione nell'OCSE, nell'UE ed in alcuni PECO (in %) (1994-2000).....	157
Tabella 22	Evoluzione del numero di beneficiari delle indennità di disoccupazione in Ungheria (a fine dicembre) (1992-1999).....	167
Tabella 23	Misure iniziali di aggiustamento dei tassi di cambio nei paesi in transizione dell'Europa dell'est.....	183
Tabella 24	Evoluzione dei tassi mensili di svalutazione del fiorino (in %) (dal 16.3.1995 ad oggi).....	192
Tabella 25	Risultati della privatizzazione preliminare (valori cumulati) (1991-1993).....	230
Tabella 26	Trasformazioni e privatizzazioni nel quadro della SP (sino a giugno 1993).....	233
Tabella 27	Entrate collegate alla privatizzazione, conti separati SPA e SGBP (in miliardi di HUF) (1990-1994 Q3).....	234
Tabella 28	Entrate collegate alla privatizzazione, conti congiunti SPA e SGBP (in miliardi di HUF) (1990-1994).....	235
Tabella 29	Entrate collegate alla privatizzazione (in miliardi di HUF) (1990-1998).....	249
Tabella 30	Entrate collegate alla privatizzazione (in moneta estera ed in contanti) (in % del totale) (1990-1998).....	250
Tabella 31	Tasso di variazione del PIL reale in Ungheria (in %) (1994-2000).....	255
Tabella 32	Calendario iniziale della liberalizzazione commerciale UE-Ungheria e modalità d'accesso al mercato comunitario per i prodotti industriali ungheresi: dazi doganali.....	270
Tabella 33	Eliminazione completa dei dazi doganali: paragone tra i termini previsti inizialmente ed i progressi decisi a Copenaghen nel 1993.....	271
Tabella 34	Parte dei differenti gruppi di prodotti nel totale delle importazioni industriali dell'UE dall'Ungheria (in %) (1992)....	276
Tabella 35	Impatto dei differenti allargamenti sull'UE.....	311
Tabella 36	Popolazione e PIL nei PECO: indicatori vari (1999).....	312
Tabella 37	Rappresentazione degli Stati membri in seno al Consiglio europeo.....	344
Tabella 38	Indice di rappresentazione in seno alle varie istituzioni europee.	346
Tabella 39	Importanza del settore agricolo nei PECO e nell'UE (1997).....	348
Tabella 40	Prospettive finanziarie 2000-2006 per l'UE-15 (agricoltura) (in milioni di euro - prezzi 1999).....	351
Tabella 41	Prospettive finanziarie 2000-2006 per l'UE-15 (fondi strutturali e di coesione) (in milioni di euro - prezzi 1999).....	353
Tabella 42	Spese legate all'ipotetica adesione di sei nuovi membri a partire dal 2002 (in milioni di euro) (2002-2006).....	355

Tabella 43	Evoluzione del saldo della BOC ungherese (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1983-2000).....	364
Tabella 44	Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-1992).....	366
Tabella 45	Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1990-1992)...	366
Tabella 46	Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1993-1994).....	369
Tabella 47	Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1993-1994)...	370
Tabella 48	Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1995-1997).....	375
Tabella 49	Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1995-1997)...	375
Tabella 50	Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1998-2000).....	382
Tabella 51	Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1998-2000)...	382
Tabella 52	Parte delle esportazioni in rubli nella CA delle esportazioni totali dell'Ungheria (in %) (1980-1991).....	385
Tabella 53	Ripartizione geografica delle esportazioni ungheresi (in %) (1982-1999).....	386
Tabella 54	Ripartizione geografica delle importazioni ungheresi (in %) (1982-1999).....	387
Tabella 55	Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni regionali dell'Ungheria (in %) (1982-1999).....	390
Tabella 56	Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni dell'Ungheria con le economie di mercato (UE compresa) (in %) (1982-1999).....	392
Tabella 57	Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni dell'Ungheria con la sola UE (in %) (1982-1999).....	392
Tabella 58	Struttura delle esportazioni ungheresi verso l'UE e la CEFTA, per prodotti classificati secondo la nomenclatura CTCI (in % del totale delle esportazioni dell'Ungheria verso l'UE e la CEFTA) (1990-1994).....	395
Tabella 59	Evoluzione dell'indicatore del commercio intrabranche tra l'Ungheria e l'UE (1988-1994).....	395
Tabella 60	Struttura delle importazioni ungheresi dall'UE e dalla CEFTA, per prodotti classificati secondo la nomenclatura CTCI (in % del totale delle importazioni dell'Ungheria dall'UE e dalla CEFTA) (1990-1994).....	396

Tabella 61	Evoluzione della bilancia dei pagamenti generale (BP) dell'Ungheria, per componente (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-2000).....	398
Tabella 62	Entrate di IDS in Europa dell'est, per paese di destinazione (in %) (1990-1999).....	401
Tabella 63	IDS in Ungheria: indicatori vari (1988-1998).....	403
Tabella 64	Distribuzione dello stock di IDS in Ungheria, per paese d'origine (in %) (1992-1997).....	417
Tabella 65	IDS in Ungheria, per zona di provenienza (in % del totale dello stock a fine anno) (1993-1997).....	418
Tabella 66	Ripartizione settoriale degli IDS in Ungheria (in %) (1992-1997).....	419
Tabella 67	Ripartizione degli IDS in Ungheria, per attività (in % del totale del settore) (1992-1997).....	421
Tabella 68	Debito estero ungherese: evoluzione dei principali indicatori (1990-1998).....	424
Tabella 69	Evoluzione degli investimenti domestici lordi in alcune nazioni in via di sviluppo a crescita rapida ed in Ungheria (in % del PIL) (1980-1993).....	427
Tabella 70	Fondi attribuiti all'Ungheria nell'ambito del programma PHARE, montante globale (in milioni di euro) (1990-1999).....	444
Tabella 71	Fondi attribuiti all'Ungheria nell'ambito del programma PHARE, per settore (in milioni di euro) (1990-1997).....	446
Tabella 72	Intervalli per la ripartizione dei fondi ISPA.....	454
Tabella 73	Aiuto di pre-adesione in favore dell'Ungheria (montanti annuali) (in milioni di euro).....	455
Tabella 74	Finanziamenti della BEI nei paesi d'Europa centrale ed orientale, per paese (in milioni di euro e in %) (1990-1999).....	459
Tabella 75	Finanziamenti della BEI in Ungheria, per settore (in milioni di euro) (1990-1999).....	460
Tabella 76	Accordi di credito stipulati dal FMI con l'Ungheria (in milioni di SDR) (gennaio 1982-settembre 2000).....	474
Tabella 77	Esborsi e rimborsi dei crediti del FMI concessi all'Ungheria (in SDR) (1982-2000).....	476

Grafici

Grafico 1	Tasso di crescita del PMN ungherese (in %) (1951-1990).....	37
Grafico 2	Inflazione in Ungheria (in %) (media annuale) (1961-1989).....	38
Grafico 3	Debito estero netto ungherese (in milioni di dollari) (1970 e 1981-1989).....	40
Grafico 4	Ripartizione delle esportazioni e delle importazioni ungheresi (in %) (1975-1980-1986-1989).....	41
Grafico 5	Ripartizione delle esportazioni e delle importazioni dei paesi del COMECON (in %) (1987).....	41
Grafico 6	Evoluzione dei costi e dei benefici durante la transizione (in termine di consumazione).....	52
Grafico 7	Evoluzione del tasso d'inflazione in Ungheria (in %) (1989-2000).....	107
Grafico 8	Correlazione tra tasso d'inflazione e grado di liberalizzazione dei prezzi (1968-1993).....	110
Grafico 9	Evoluzione dei crediti reali alle aziende (dicembre 1993 = 100) (1994-1998).....	137
Grafico 10	Tassi debitori medi e tassi creditori medi (in %) (1991-1999)....	139
Grafico 11	Evoluzione del margine dei tassi d'interesse: tassi debitori e tassi dei depositi a 1 anno al massimo (1991-1999).....	140
Grafico 12	Capitalizzazione borsistica: paragone internazionale (dicembre 1995).....	144
Grafico 13	Evoluzione della distribuzione del numero di disoccupati (in %) in funzione del periodo di disoccupazione (in mesi) (1992-1997).....	160
Grafico 14	Disoccupazione secondo il livello d'istruzione (1995).....	162
Grafico 15	Tassi di disoccupazione secondo le regioni (in %) (1999-2000).	164
Grafico 16	Evoluzione del tasso di cambio reale del fiorino (T4 1991 = 100) (T4 1991-T1 1995).....	188
Grafico 17	La privatizzazione come elemento di una vasta riforma.....	200
Grafico 18	Evoluzione delle componenti della BOC ungherese (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-2000).....	365
Grafico 19	Flussi cumulati d'IDS nei paesi dell'OCSE (in milioni di US\$) (1990-1998).....	402
Grafico 20	Fondi attribuiti da PHARE, per paese (in %) (1990-1999).....	445

Riquadri

Riquadro 1	Prestazioni legate alla disoccupazione.....	166
Riquadro 2	Monete di riferimento per la fissazione del tasso di cambio del fiorino (1990-1995).....	187
Riquadro 3	Monete di riferimento per la fissazione del tasso di cambio del fiorino (1997-2000).....	193
Riquadro 4	Metodi della grande privatizzazione in Ungheria: schema generale.....	209
Riquadro 5	Legislazione in materia di privatizzazione preliminare.....	218
Riquadro 6	Termini preferenziali per le vendite agli <i>insiders</i> nel quadro della “ <i>self privatization</i> ”.....	222
Riquadro 7	Sistema di pagamento delle società di consulenza attive nella “ <i>self privatization</i> ”.....	226
Riquadro 8	Tendenze alla specializzazione ed alla despecializzazione del commercio dell’Ungheria nelle relazioni con l’UE e con la CEFTA (basato sul paragone della struttura per prodotti nel 1990 e nel 1994).....	397
Riquadro 9	Misure suscettibili di beneficiare dell’assistenza SAPARD.....	452
Riquadro 10	Progetti di finanziamento approvati dalla BERS in favore dell’Ungheria (in milioni di euro) (1999).....	467

LISTA DELLE ABBREVIAZIONI

AAE	Atto sull'Associazione Economica
AAVV	Autori vari
AD	Assicurazione Disoccupazione
AE	Accordo Europeo
AELS	Associazione Europea di Libero Scambio
AI	Accordo Interinale
AIS	Associazione Internazionale per lo Sviluppo
AIS	Atto sull'Investimento Straniero
ALD	Alleanza dei Liberi Democratici
ALECE	Association de Libre-Echange Centre Européenne
AM	Assicurazione Malattia
AMF	Accordo Multi Fibre
AMGI	Associazione Multilaterale di Garanzia degli Investimenti
ASP	Adjustment and Stabilization Programme
BB	Borsa di Budapest
BC	Banca Centrale
BC	Bilancia Commerciale
BEI	Banca Europea d'Investimento
BERD	Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement
BERS	Banca Europea per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BIRS	Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo
BIT	Bureau International du Travail
BM	Banca Mondiale
BMC	Bilancia dei Movimenti di Capitale
BN	Banca Nazionale
BNR	Banca Nazionale di Risparmio
BNU	Banca Nazionale Ungherese
BOC	Bilancia delle Operazioni Correnti
BP	Bilancia dei Pagamenti
BUX	BUdapest stock eXchange index
CA	Cifra d'Affari
CAEM	Conseil d'Assistance Economique Mutuelle
CAR	Capital Adequacy Ratio
CCEET	Centro per la Cooperazione con le Economie Europee in Transizione
CCNM	Centro per la Cooperazione con i Non Membri
CE	Commission Européenne
CECA	Comunità Europea del Carbone e dell'Acciaio
CEE	Comunità Economica Europea
CEFTA	Central European Free Trade Area
CEI	Communauté des Etats Indépendants

CF	Consiglio Federale
CGP	Commissariat Général du Plan
CIA	Central Intelligence Agency
CIG	Conferenza Inter-Governativa
COMECON	COuncil for Mutual ECONomic aid
CP	Capitale Proprio
CR	Cooperative di Risparmio
CSI	Comunità degli Stati Indipendenti
c.t	Corto termine
CTCI	Classificazione Tipo del Commercio Internazionale
DCEE	Division de Coopération avec l'Europe de l'Est et la CEI
DDC	Direction du Développement et de la Coopération
DFAE	Dipartimento Federale degli Affari Esteri
DFI	Direct Foreign Investment
DGD	Direction Générale des Douanes
DM	Deutsche Mark
EC	European Commission
ECU	European Currency Unit
EIB	European Investment Bank
ESOP	Employee Stock Ownership Plans
EU	European Union
FDU	Forum Democratico Ungherese
FEAOG	Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia
FF	Foglio Federale
FMI	Fondo Monetario Internazionale
FS	Fondi Strutturali
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GDP	Gross Domestic Product
GRE	Garanzia contro i Rischi all'Esportazione
GRH	Government of the Republic of Hungary
HUF	Fiorino ungherese
IBS	Imposta sui Benefici delle Società
ICE	Iniziativa Centro Europea
IDS	Investimento Diretto Straniero
IET	Institute for the Economy in Transition
IFC	International Finance Corporation
IFI	Istituzioni Finanziarie Internazionali
IMF	International Monetary Fund
IRP	Imposta sul Reddito delle Persone fisiche
ISPA	Instrument for Structural Policies for pre-Accession
JV	Joint Venture
LB	Libro Bianco
LCP	Libera Circolazione delle Persone

LIBOR	London InterBank Offering Rate
l.t	Lungo termine
M	Importazioni
MF	Ministry of Finance
MFARH	Ministry of Foreign Affairs of the Republic of Hungary
Mia	Miliardi
Mio	Milioni
NATO	North Atlantic Treaty Organization
NBH	National Bank of Hungary
n.d	Non disponibile
NME	Nuovo Meccanismo Economico
NPI	Nuovi Paesi Industrializzati
NU	Nazioni Unite
OCSE	Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico
OCDE	Organisation pour la Coopération et le Développement Economique
OECD	Organisation for Economic Cooperation and Development
OECE	Organizzazione Europea di Cooperazione Economica
OIM	Organizzazione Internazionale per le Migrazioni
OMC	Organizzazione Mondiale del Commercio
ONP	Organizzazione Non Profit
ONU	Organizzazione delle Nazioni Unite
OTAN	Organisation du Traité de l'Atlantique Nord
PAC	Politica Agricola Comune
PAML	Politiche Attive del Mercato del Lavoro
PAYG	Pay-As-You-Go
PC	Partito Comunista
PEC	Paesi dell'Europa Centrale
PECO	Paesi dell'Europa Centrale ed Orientale
PESC	Politica Estera e di Sicurezza Comune
PHARE	Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy
PIL	Prodotto Interno Lordo
PMA	Piccola Media Azienda
PMN	Prodotto Materiale Netto
PNL	Prodotto Nazionale Lordo
PNRA	Programma Nazionale di Ripresa dell'Acquis
PPA	Parità del Potere d'Acquisto
PPI	Partito dei piccoli Proprietari Indipendenti
PPP	Primo Programma di Privatizzazione
PT	Partner per la Transizione
Q	Quarto
RAMSES	Rapport Annuel Mondial sur le Système Economique et les Stratégies
RDT	Repubblica Democratica Tedesca
RFTS	République Fédérative Tchèque et Slovaque

R&S	Ricerca e Sviluppo
\$	Dollaro statunitense
SA	Società Anonima
Sagl	Società a garanzia limitata
SAPARD	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development
SDR	Special Drawing Rights
SEE	Spazio Economico Europeo
SFI	Società Finanziaria Internazionale
SGBS	Società di Gestione dei Beni Statali
SGP	Sistema Generalizzato di Preferenze
SME	Sistema Monetario Europeo
SP	Self Privatization
SPA	State Property Agency
SPP	Secondo Programma di Privatizzazione
SSPP	Società Statale di Privatizzazione e di Portafoglio
T	Trimestre
TAIEX	Technical Assistance Information Exchange Office
TN	Trattato di Nizza
TR	Trattato di Roma
TUE	Trattato sull'Unione Europea
TVA	Tassa sul Valore Aggiunto
UE	Unione Europea
UEM	Unione Economica e Monetaria
UK	United Kingdom
UN	United Nations
US\$	Dollari statunitensi
VA	Valore Aggiunto
WB	World Bank
X	Esportazioni
Δ	Variazione

INTRODUZIONE GENERALE

9 novembre 1989...una data storica per il continente europeo: ventotto anni dopo la sua erezione, avvenuta nel 1961, cade infatti il muro di Berlino e con lui la cortina di ferro che ha a lungo diviso l'Europa nella seconda metà del ventesimo secolo. Per gli stati dell'est, questo avvenimento segna la fine dei differenti regimi socialisti che si erano progressivamente instaurati nella regione sulle ali della rivoluzione russa del 1917 e della seconda guerra mondiale. In Ungheria, si assiste così alla scomparsa del sistema che ha marcato la storia del paese per oltre quarant'anni, dal 1948 sino a quel fatidico giorno del 1989. Allo stesso tempo, questo evento pone le autorità magiare davanti ad una sfida tanto allettante quanto difficile, vale a dire la completa trasformazione delle strutture politiche ed economiche e la reintegrazione nel contesto internazionale, a partire ovviamente da quell'Europa occidentale abbandonata per forza di cose nel lontano 1948: la transizione verso l'economia di mercato, già parzialmente incominciata nel 1968 con alcune prime timide misure di riforma, è dunque definitivamente lanciata.

Questo lavoro si interessa giustamente all'evoluzione dell'economia ungherese negli ultimi dodici anni ed ai cambiamenti intervenuti in questo lasso di tempo¹. L'obiettivo principale sarà quello di mettere in evidenza, per ognuno dei singoli problemi che verranno analizzati, i progressi registrati nella creazione delle condizioni del mercato, nonché evidentemente pure quelle che ancora sono le lacune in questo senso. In parole povere, si tratterà di cercare costantemente di dare una risposta alla questione seguente: l'attuale economia ungherese può già essere considerata un'economia di mercato a tutti gli effetti oppure necessita di ulteriori correzioni in vista di diventarlo? La risposta a tale quesito riveste inoltre un'importanza considerevole, visto e considerato che dovrebbe permettere di formulare qualche primo giudizio in relazione ad un eventuale adesione dell'Ungheria all'Unione europea. L'integrazione a pieno diritto nell'UE costituisce sin dal 1989 il sogno nel cassetto delle autorità magiare ed il buon esito dei negoziati attualmente in corso con Bruxelles passa necessariamente dall'introduzione dell'economia di mercato. Tra i criteri di adesione definiti dall'Unione nel 1993, figura infatti anche questa esigenza. La riuscita della transizione economica presenta quindi un connotato simbolico non indifferente, dal momento che contribuirebbe in modo significativo ad aprire le porte comunitarie, permettendo così alla repubblica magiara di riavvicinarsi a quella che era la sua posizione in Europa prima dell'arrivo del comunismo nel 1948.

Per quel che concerne la struttura del lavoro, si è deciso di cominciare con un capitolo preliminare, dedicato all'intero periodo socialista ed all'evoluzione dell'economia durante quegli anni. Lo scopo è principalmente quello di presentare le prime riforme del sistema intraprese negli anni Sessanta ed Ottanta e di avere una visione d'insieme della situazione economica all'alba dell'attuale fase di transizione. L'analisi di quest'ultima, che costituisce

¹ L'analisi dei cambiamenti politici, altrettanto importanti, è stata volontariamente tralasciata. L'ampiezza del soggetto ha in effetti imposto delle scelte e si è così deciso di concentrarsi unicamente sugli aspetti economici della transizione, senza sviluppare nel dettaglio il contesto politico nel quale quest'ultima si è svolta.

ben evidentemente il corpo centrale della tesi, si articolerà in seguito in due parti ben distinte. Nella prima, l'accento sarà innanzitutto messo sulla problematica della stabilizzazione macroeconomica interna. Nel 1989, l'Ungheria era infatti confrontata con numerosi disequilibri in questo senso e la loro correzione costituiva indubbiamente una delle priorità dell'epoca. In quest'ottica, si trattava per esempio di lottare contro il deficit budgetario, l'inflazione e la disoccupazione, un fenomeno apparso proprio in concomitanza con la fine del regime socialista. Altri problemi che hanno attirato l'attenzione delle autorità sono poi stati la riforma del settore bancario, la creazione di un mercato dei capitali, l'introduzione della convertibilità della moneta e la gestione del tasso di cambio. Tutti questi soggetti faranno l'oggetto di un esame approfondito nei primi tre capitoli della prima parte, mentre nel quarto ed ultimo, sempre per quel che riguarda gli aspetti della transizione legati all'economia nazionale, si discuterà infine della questione della privatizzazione dell'economia, un'altra condizione inderogabile dell'economia di mercato. La seconda parte si occuperà invece della liberalizzazione delle relazioni esterne e dell'integrazione mondiale dell'Ungheria. Dapprima, ci si interesserà alla partecipazione del paese alle istituzioni internazionali, con particolare riferimento alle relazioni con l'UE. In seguito, si cercherà di constatare quali sono stati gli effetti concreti di tale evoluzione sul commercio e sul debito estero ungherese. Da ultimo, ci si soffermerà poi sull'assistenza fornita dalla comunità internazionale in vista di sostenere il processo di transizione e d'integrazione della repubblica magiara.

In definitiva, l'integrazione nell'UE costituisce una sfida centrale per la trasformazione dell'Ungheria.

CAPITOLO PRELIMINARE

CONDIZIONI-QUADRO ED ELEMENTI DI BASE DELLA TRANSIZIONE ECONOMICA UNGHERESE

Il socialismo, apparso per la prima volta in Europa in seguito alla rivoluzione russa del 1917, ha costituito per lunghi anni il sistema economico dominante nei paesi dell'Europa dell'est¹. A partire dal 1989, anno della caduta del muro di Berlino, si è comunque assistito alla progressiva scomparsa di questo regime, il quale ha nonostante tutto marcato in modo indelebile il ventesimo secolo. Non bisogna infatti dimenticare che la transizione che stanno oggi vivendo i paesi dell'est è la logica conseguenza del suo mancato funzionamento e della sua assenza d'efficacia: proprio per questo motivo, risulta opportuno e necessario, prima di presentare i differenti elementi dell'attuale processo di transizione, mettere brevemente l'accento, in un primo paragrafo, sulle principali caratteristiche del socialismo e sulle sue debolezze, al fine di poter veramente comprendere cosa ha spinto i paesi dell'Europa centrale ed orientale ad intraprendere un processo di riforma così importante. Se il discorso sulla transizione può assumere un carattere generale ed essere oggi esteso a tutti i paesi dell'est, è però importante sottolineare già sin d'ora la particolarità della situazione ungherese: in questo paese, il 1989 non ha infatti rappresentato una brusca soglia come nella maggior parte degli stati orientali, visto che *tutta una serie di riforme economiche parziali erano già state introdotte negli anni Sessanta ed Ottanta*. Quest'ultime, anche se all'epoca il loro successo non fu del tutto soddisfacente, assumono oggi un'importanza capitale nell'ottica della transizione verso l'economia di mercato, come si avrà comunque modo di vedere in seguito. In un secondo paragrafo, saranno poi presentate le principali caratteristiche della transizione odierna, insistendo in particolare sulle condizioni iniziali e sulla strategia adottata, due elementi che hanno influenzato ed influenzano tuttora in modo decisivo lo sviluppo dell'intero processo.

1 Il periodo socialista

1.1 Caratteristiche dell'economia socialista

Da un punto di vista teorico, il socialismo, la cui ideologia di base era rappresentata dalla dottrina marxista, si giustificava essenzialmente a partire dal rifiuto delle istituzioni capitaliste, e questo principalmente per tre motivi: innanzitutto, il capitalismo riposava, secondo i socialisti, sullo sfruttamento dei lavoratori. Secondariamente, esso era destinato a sottoporsi a delle crisi periodiche. Infine - ed è forse questo il punto più importante - il capitalismo era condannato a scomparire a lungo termine (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 13-15). I riformatori socialisti prevedevano infatti *un processo*

¹ In Ungheria, il periodo socialista è durato circa 40 anni, dal 1948 al 1989.

d'evoluzione inarrestabile verso un solo ed unico sistema: il comunismo (Dembinski 1988, 26), che avrebbe ai loro occhi dovuto rappresentare la società dell'abbondanza, un regime “sans classes, avec la propriété nationale unique des biens de production, une égalité sociale totale de tous les membres de la société, où, à côté du développement général des gens, croîtront aussi les forces de production sur la base d'un développement constant de la science et de la technique, où toutes les sources de richesses produites couleront pleinement et où sera réalisé le grand principe: de chacun selon ses capacités, à chacun selon ses besoins” (Garrigou 1976, 316). Nello spirito dei suoi fondatori, il socialismo non avrebbe quindi rappresentato nient'altro che una semplice fase di transizione, una tappa nell'edificazione di questa società dell'abbondanza (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 20).

Secondo Marx, la rivoluzione avrebbe però dovuto aver luogo in quei paesi dove la classe operaia era più numerosa e meglio organizzata, per esempio in Inghilterra od in Germania, mentre avvenne al contrario in Unione Sovietica, un paese il cui ritardo industriale era all'epoca considerevole. Il modello socialista introdotto da Lenin, sviluppato in seguito da Stalin negli anni 1920-1930, fu poi progressivamente esteso anche agli altri paesi dell'est, man mano dell'arrivo al potere dei differenti Partiti Comunisti. In Ungheria, l'arrivo al potere dei comunisti è datato 12 giugno 1948, anno della fusione tra il partito comunista ed il partito socialista² (Henry 1993, 17).

Da un punto di vista generale, si può dire che il regime socialista si fondava su tre elementi di base: la proprietà collettiva dei mezzi di produzione, la pianificazione delle attività economiche e la priorità degli obiettivi collettivi su quelli individuali.

A) *La proprietà collettiva dei mezzi di produzione*

Le economie di stampo socialista erano caratterizzate dalla quasi totale assenza del settore privato, visto che l'essenziale delle risorse e del capitale produttivo si trovava nelle mani dello Stato. *La socializzazione dell'economia è cominciata in questi paesi ancor prima della fine della seconda guerra mondiale, quando i comunisti cominciarono, seguendo fedelmente il programma leninista, la nazionalizzazione nei differenti settori dell'economia* (Lavigne 1970, 38-44; Mossé 1998, 13). La tabella seguente evidenzia molto bene che, una ventina d'anni dopo l'inizio di questo processo, la parte del settore statale era ormai già diventata preponderante nell'economia ungherese.

Tabella 1: Parte del settore statale in Ungheria (in % della produzione) (1966)

SETTORE	Agricoltura	Industria	Commercio
PARTE DELLO STATO	97,0	98,9	99,1

Fonte: Lavigne 1970, 38

² Questa fusione diede nascita al Partito Socialista Operaio Ungherese, che rimase al potere fino al 1989 (Henry 1993, 17).

Ma quali sono, in fin dei conti, i motivi che hanno condotto alla soppressione della proprietà privata? Quattro fattori principali sembrano spiegare questo fenomeno (Richet 1992, 29-30; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 20-21; Balcerowicz 1995, 23-24):

- *la proprietà privata dei mezzi di produzione era considerata la base istituzionale dell'economia di mercato*, un modo di coordinazione considerato inefficace dai socialisti;
- *la soppressione della proprietà privata avrebbe dovuto permettere di mettere fine allo sfruttamento dei salariati, di aumentare la produzione e di utilizzare più efficacemente le risorse e le tecniche moderne, favorendo contemporaneamente la crescita del benessere*;
- *i guadagni derivanti dalla proprietà privata erano considerati illegittimi*, mentre solo quelli legati al lavoro erano riconosciuti;
- *la proprietà privata rendeva impossibile la pianificazione economica*, che costituiva uno degli elementi di base del sistema socialista.

Per quel che concerne la forma della proprietà collettiva, si possono invece distinguere due varianti (Richet 1992, 30; Chavance 1994, 39):

- *la proprietà centralizzata*, che consisteva nell'attribuire i mezzi di produzione direttamente allo Stato, il quale disponeva anche della produzione;
- *la proprietà per gruppi*, sotto forma di cooperazioni che gestivano le aziende. Queste cooperazioni potevano eventualmente godere di una certa autonomia rispetto allo Stato, anche se l'essenziale dei mezzi di produzione restava di proprietà di quest'ultimo, il quale disponeva inoltre sovente di una parte della produzione.

Bisogna comunque segnalare che in alcuni casi, in particolare nel settore agricolo, malgrado la forte socializzazione delle economie dell'est, l'azienda privata ha ancora potuto continuare ad esistere, a condizione che fosse individuale o familiare, cioè senza salariati e senza sfruttamento di quest'ultimi (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 21; Mossé 1998, 17).

B) La pianificazione economica

I paesi socialisti partivano dall'idea che i problemi di coordinazione e di allocazione non potevano essere risolti da un meccanismo di autoregolazione quale il mercato. *La coordinazione delle attività economiche e l'allocazione delle risorse erano quindi effettuate da un'autorità centrale tramite un piano globale che definiva a grandi linee l'orientamento delle attività economiche*. Essendo tutte le decisioni relative ai principali campi dell'attività economica (produzione, investimento, consumazione, commercio esterno, prezzi, salari) prese dalla commissione di pianificazione, agli agenti ai livelli

inferiori non restava altro da fare che orientarsi in funzione del piano e seguire le istruzioni alla lettera³ (Gelard 1975, 40; Richet 1992, 47; Lavigne 1995, 10). Bisogna comunque segnalare che i subordinati avevano la possibilità di fornire informazioni e suggestioni suscettibili di influenzare gli ordini, anche se ben difficilmente potevano modificare in modo decisivo le decisioni dell'autorità centrale⁴ (Henry 1993, 30).

Un tale processo di pianificazione risultava indubbiamente molto complesso⁵ e richiedeva una mole di lavoro non indifferente da parte della commissione di pianificazione: prima di tutto, bisognava infatti raccogliere numerose informazioni, le quali dovevano essere precise ed esaustive. Quest'operazione, sebbene non facile, era necessaria per poter poi dare delle direttive. In seguito, bisognava cercare di coordinare le azioni, di modo che il piano potesse assicurare la coerenza delle differenti attività nel tempo e nello spazio. Da ultimo, bisognava quindi fare eseguire gli ordini, ciò che si cercava di garantire tramite l'aiuto di un organo di sorveglianza e controllo e di un sistema che prevedeva delle ricompense o delle sanzioni a dipendenza dell'ottenimento o no degli obiettivi prefissati⁶ (Deiss 1988, 103; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 22-28; Henry 1993, 31; Mossé 1998, 19).

Alla luce di quanto appena detto, appare subito evidente che, nei paesi socialisti, il mercato non giocava alcun ruolo. A questo proposito, Williamson ha scritto chiaramente che “the Stalinist system of central planning was the very antithesis of a market economy” (Williamson 1991, 364). Alcuni esempi permettono di ben evidenziare questo fatto:

-i prezzi erano fissati amministrativamente e non riflettevano in alcun modo né la relazione offerta-domanda, né i costi di produzione⁷. Il loro ruolo era quindi essenzialmente contabile, ma non costituivano per niente né degli incentivi che potessero modificare il comportamento degli imprenditori, né degli indicatori di rarità, ciò che è invece il caso nelle economie di mercato. Inutile a questo punto aggiungere che un tale sistema di prezzi era inefficiente e privo di ogni ruolo allocativo, il sistema di segnalazione essendo infatti rappresentato dalle istruzioni della commissione di

³ Non bisogna infatti dimenticare che i piani elaborati erano tutti imperativi ed obbligavano quindi ogni singolo agente (Richet 1992, 47). È inoltre bene ricordare che, in parallelo alla pianificazione dell'attività economica, si svolgeva anche una pianificazione finanziaria (Henry 1993, 35).

⁴ In alcuni casi, gli agenti godevano in ogni modo di una certa libertà, in particolare quando si trattava di definire i dettagli precisi d'applicazione degli ordini (Henry 1993, 30).

⁵ Il controllo centrale si eseguiva in effetti tramite una complessissima struttura di gerarchie amministrative, alla cui testa si trovavano evidentemente gli organi più alti del Partito e del Governo (Henry 1993, 31). Bisogna inoltre aggiungere che il processo di pianificazione era oltremodo complesso nel caso di un paese di vaste dimensioni come l'Ungheria, dove le grandezze da prendere in considerazione e da coordinare tra loro erano innumerevoli, con conseguente aumento quindi delle possibilità di errore.

⁶ Questo sistema era però da più parti ritenuto inefficace, visto che le aziende migliori erano quelle cui si attribuivano il massimo d'investimenti e cui contemporaneamente si fissavano gli obiettivi più bassi. Questo problema derivava evidentemente dal fatto che ogni azienda era giudicata in funzione degli obiettivi raggiunti, ma non in funzione dei risultati (Deiss 1988, 108).

⁷ A questo proposito, si può anche segnalare che l'eventuale differenza tra i costi di produzione ed il prezzo era coperta da un costosissimo sistema di sovvenzioni (Lorot 1990, 245).

pianificazione (Lorot 1990, 245; Bird e Bird 1992, 2; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 36-37);

- *gli scambi esterni erano anch'essi pianificati ed erano monopolio dell'amministrazione* (Pisar 1972, 53), ciò che significa che nessuna azienda poteva trattare direttamente con l'estero: il ricorso ad una centrale del commercio estero era quindi necessario per poter vendere o comperare in altri paesi (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 39-40). Il commercio con l'estero aveva quindi unicamente una funzione secondaria e non era sottoposto ad alcuna logica di mercato, basti soltanto pensare che le relazioni economiche internazionali erano organizzate per completare i piani nazionali, mentre il commercio con i paesi ad economia di mercato era permesso al solo fine di correggere gli errori del piano stesso⁸ (Williamson 1991, 364). L'eliminazione della competizione implicava però due rischi maggiori: da una parte, si rischiava di favorire i produttori meno efficienti, dall'altra, di rendere inefficienti quelli che non lo erano (Nagy 1992, 303-304).

Una conseguenza diretta ed importante della pianificazione centrale risiedeva nel ruolo limitato che la moneta svolgeva in un tale sistema: essa serviva infatti soltanto a facilitare l'attività economica pianificata, misurando i valori e definendo i prezzi amministrati. Non era quindi altro che uno strumento contabile, il quale permetteva comunque alla Banca dello Stato di controllare l'esecuzione dei piani al momento delle transazioni, visto che le unità di produzione e di distribuzione dovevano depositare a questa banca tutte le loro disponibilità in cassa (Richet 1992, 47; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 33; Henry 1993, 35).

Il discorso appena fatto sulla pianificazione assume un carattere piuttosto generale e riguarda quindi tutti i paesi del blocco comunista. Prima di passare al prossimo argomento, è però necessario spendere alcune parole sul caso ungherese, il quale presenta delle leggere differenze rispetto agli altri stati dell'est: quello che più interessa, è il fatto che l'Ungheria non ha conosciuto quarant'anni di pianificazione economica, visto e considerato che *le prime riforme in questo paese sono state introdotte già negli anni Sessanta*⁹, *quando l'Ungheria si è discostata parzialmente dal principio della pianificazione centralizzata, ricorrendo a quella che è stata chiamata pianificazione*

⁸ Un esempio significativo che illustra l'assenza di qualsiasi logica di mercato è rappresentato dalla non presa in considerazione del ragionamento in termini di costi comparativi: il costo dei beni non giocava infatti alcun ruolo nella scelta delle importazioni. Nell'economia di mercato, in principio, quando il prezzo di un bene all'estero è inferiore al costo di produzione nazionale, i paesi importano il bene in questione. Nell'economia socialista, le importazioni erano invece permesse soltanto quando la quantità nazionale di un determinato bene era insufficiente per soddisfare i bisogni, e questo indipendentemente dai costi.

⁹ Le prime riforme economiche degli anni Sessanta e Ottanta saranno trattate più in dettaglio nel seguito del lavoro (vedi capitolo preliminare-1.3).

decentralizzata: a partire da quel momento, il piano centrale ha giocato un ruolo sempre meno importante in favore del mercato¹⁰.

C) *La priorità degli obiettivi collettivi*

Come appena visto, gli obiettivi che ogni singolo agente doveva riuscire ad ottenere erano prefissati dalla commissione di pianificazione. Questo significa dunque che *gli obiettivi sociali, collettivi e macroeconomici avevano la priorità su quelli individuali*, i quali non erano nemmeno presi in considerazione: il regime socialista considerava infatti, da una parte, che gli scopi economici individuali entravano in conflitto con quelli comuni, dall'altra, che l'autorità di pianificazione conosceva meglio del singolo individuo ciò che era nel suo interesse (Seurot 1989, 79-80). La mancata presa in considerazione degli interessi individuali si traduceva però in una preferenza per l'industrializzazione e le spese militari¹¹, il tutto a detrimento del consumo privato (Bird e Bird 1992, 2).

Da un punto di vista teorico, il socialismo avrebbe dunque dovuto rappresentare la soluzione ideale per condurre la società verso una situazione ottimale per l'insieme della comunità ed i suoi individui. Tutti sanno però che, almeno nei paesi dell'Europa dell'est, questo regime ha avuto una vita relativamente breve, senza per altro mai riuscire, salvo qualche rara eccezione, ad avvicinarsi a quei risultati così ambiziosamente inseguiti.

Ma quali sono allora i motivi che hanno impedito al regime socialista di funzionare secondo i piani prestabiliti? Innanzitutto, bisogna partire dalla constatazione che un sistema di centralizzazione totale, per poter essere praticabile, richiede la realizzazione di *due condizioni fondamentali* (Deiss 1988, 103-104): un'informazione chiara, precisa ed esaustiva da parte dell'autorità di pianificazione ed un consenso generale a proposito dei valori fondamentali. Se si analizza attentamente la storia dei regimi socialisti est-europei, ci si rende però subito conto che queste condizioni erano lungi dall'essere rispettate:

- *l'informazione a disposizione del pianificatore era spesso confusa, inesatta o di cattiva qualità*, ciò che non facilitava per niente l'elaborazione dei piani. Questa situazione era dovuta al fatto che, da un lato, era molto difficile conoscere con estrema esattezza i desideri di ogni singolo consumatore, mentre, dall'altro, le aziende avevano interesse a dissimulare parzialmente le loro capacità produttive, ciò che avrebbe loro permesso di raggiungere più facilmente gli obiettivi del piano, ottenendo di conseguenza dei premi più elevati. Quest'assenza di chiarezza conduceva sovente ad una distribuzione inefficace delle risorse (Bird e Bird 1992, 2) ed aveva come conseguenza diretta la

¹⁰ Questo modello introdotto dall'Ungheria negli anni Sessanta è noto con il nome di "socialismo di mercato".

¹¹ Si può a questo proposito aggiungere che le economie di stampo sovietico erano fortemente militarizzate: le considerazioni politiche e di sicurezza dominavano infatti la presa di decisione (Nagy 1992, 304).

sovrapproduzione in alcuni settori e la penuria in altri. Non bisogna poi neppure dimenticare che, anche in caso di informazione corretta, l'allestimento di un piano coerente e funzionale dipendeva ancora dalla capacità dei pianificatori di assimilare l'informazione ricevuta (Balcerowicz 1995, 37);

- il processo di pianificazione centrale implica una totale fiducia degli agenti economici nei confronti del pianificatore e degli obiettivi da lui prefissati: ogni individuo deve dunque adoperarsi il più possibile per rispettare le istruzioni, sacrificando pure, se necessario, l'interesse individuale. Ma la realtà era ben diversa: *gli individui erano difficilmente disposti a mettere da parte le loro opportunità personali per fare ciò che altri, spesso anche corrotti, decidevano*. Si assisteva quindi ad un conflitto tra pianificatore e pianificati, i quali cercavano in tutti i modi di massimizzare il loro benessere (Williamson 1991, 368). Questo problema è poi stato amplificato dalla scarsa crescita che conoscevano le economie socialiste e dalla prosperità che caratterizzava le economie capitaliste, che secondo i riformatori avrebbero invece dovuto conoscere un lento ma inesorabile declino (Lorot 1990, 246). È evidente che questi due fenomeni hanno contribuito ad aumentare ancor di più la sfiducia nei confronti del regime.

Il processo di pianificazione è dunque risultato notevolmente ostacolato dalla mancata presenza di queste due condizioni di base. Bisogna però riconoscere che, anche nel caso di una loro completa realizzazione, tale processo si sarebbe comunque rivelato, in ragione della sua ampiezza, lungo e complesso. Non è quindi un caso che la pianificazione attuata nella realtà si sia in larga parte discostata dal modello teorico. *Da un punto di vista pratico, si cercava infatti di semplificare le operazioni*: prima di tutto, la pianificazione era raramente generale e nella maggior parte dei casi non concerneva che le variabili principali del settore della produzione (Deiss 1988, 107-108). Altre misure consistevano a ridurre al minimo la durata del periodo di pianificazione ed a dare luogo ad un processo di scambio di informazioni tra le differenti amministrazioni. Quest'ultima opzione, frequentemente applicata, presentava però inconvenienti enormi: se, da un lato, il negoziato facilitava infatti notevolmente il compito delle amministrazioni ai livelli inferiori, dall'altro, esso poneva enormi problemi di coordinazione a quelli superiori, in particolare alla commissione di pianificazione, allorché bisognava cercare di rendere compatibili i dettagli di numerose soluzioni a problemi parziali, soluzioni prese indipendentemente una dall'altra. Non bisogna poi neanche dimenticare che la variante del negoziato presentava il rischio di trasformarsi in una lotta tra due forze opposte, le autorità che ricercavano una prestazione elevata e gli agenti che premevano per vedersi attribuiti degli obiettivi modesti (Henry 1993, 33-34). Tutti questi problemi legati alla volontà di semplificare le operazioni di pianificazione, sommati a quelli di base citati in precedenza, portavano alla *formulazione di piani incoerenti e spesso addirittura irrealizzabili*. Questo si traduceva in una loro modifica durante la fase stessa di realizzazione, ciò che non faceva altro che aumentare l'incoerenza e l'infattibilità delle azioni pianificate. Quest'assenza di coerenza a livello

macroeconomico aveva anche ripercussioni importanti a livello microeconomico: gli agenti economici disponevano infatti di un margine di manovra più importante di quel che si possa credere, potendo in effetti decidere personalmente il da farsi in caso di ordini irrealizzabili od incoerenti. È però chiaro che questa libertà di azione a disposizione dei singoli agenti non rappresentava sicuramente un vantaggio per le economie socialiste, ogni agente cercando infatti di avvicinarsi agli obiettivi del piano privilegiando la soluzione a lui più vantaggiosa, legale o non legale che fosse. Non erano infatti rari i casi di truffa a livello microeconomico¹², ciò che non faceva che nuocere alla quantità ed alla qualità dei prodotti. In conclusione, quello che è importante ritenere è il fatto che i problemi riscontrati nell'elaborazione dei piani si tramandavano da un livello all'altro della gerarchia, sfociando al livello inferiore in *un margine di manovra assai importante per compiere delle azioni non pianificate e potenzialmente dannose per l'economia*: quest'ultima aveva quindi a che fare con un processo cumulativo, dove più la catena era lunga, più i problemi erano grandi (Richet 1992, 55-57; Henry 1993, 37-38).

A questo punto del discorso, una riflessione sorge più che spontanea: come può un'economia funzionare in modo ottimale e garantire una crescita costante se già l'elemento che sta alla base di tutto il suo funzionamento, vale a dire il piano centrale, riposa su basi fragili? È evidente che, in simili condizioni, un'economia è predestinata a conoscere gravi ed enormi problemi, ciò che è effettivamente stato il caso nei paesi del blocco comunista, *le cui prestazioni economiche non furono mai esaltanti*¹³. Sebbene l'intenzione non sia quella di presentare in modo dettagliato la situazione economica ungherese degli anni comunisti, un rapido sguardo su alcuni indicatori resta pur sempre utile per poter poi comprendere i motivi che hanno spinto il paese ad intraprendere la lunga e difficile strada delle riforme economiche.

1.2 Breve analisi dell'economia ungherese dal dopoguerra fino al 1990

A) *Tasso di crescita*

Il primo indicatore da prendere in esame è senza ombra di dubbio il tasso di crescita. Il grafico seguente evidenzia chiaramente che, a partire dal 1960, anno in cui la crescita è stata tutt'altro che disprezzabile¹⁴, *la tendenza è sempre stata al ribasso*, eccezion fatta per una leggera ripresa all'inizio degli anni Settanta, ripresa dovuta essenzialmente all'impatto dell'introduzione delle prime misure riformatrici nel 1968 (vedi capitolo

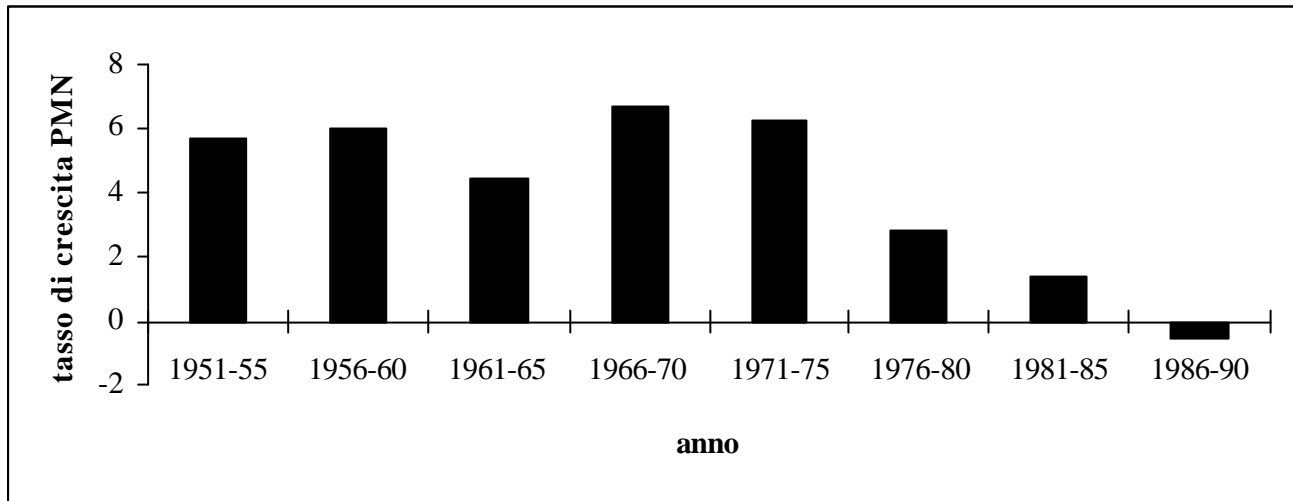
¹² Si può per esempio citare la dissimulazione della capacità produttiva, lo stoccaggio o lo spreco di risorse, la non presa in considerazione delle esternalità negative (Henry 1993, 39).

¹³ A questo proposito, è sintomatico il fatto che, con il passare del tempo, gli obiettivi socialisti sono stati parzialmente rivisti: si è dato più importanza ai bisogni individuali a corto termine, lasciando un po' da parte gli investimenti a lungo termine (Deiss 1988, 108).

¹⁴ Conoscendo le difficoltà di misurazione e di valutazione proprie a tutti i paesi socialisti, bisogna comunque fare molta attenzione e considerare questi risultati con le dovute precauzioni.

preliminare-1.3). La recessione che ha duramente colpito i paesi occidentali nella seconda metà degli anni Settanta ha, malgrado tutto, avuto gravi ripercussioni anche sui paesi dell'est, i cui tassi di crescita hanno subito ricominciato a decrescere, tanto da divenire addirittura negativi nella seconda metà degli anni Ottanta.

Grafico 1: Tasso di crescita del PMN¹⁵ ungherese (in %) (1951-1990)



Fonte: elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti nell'allegato 1

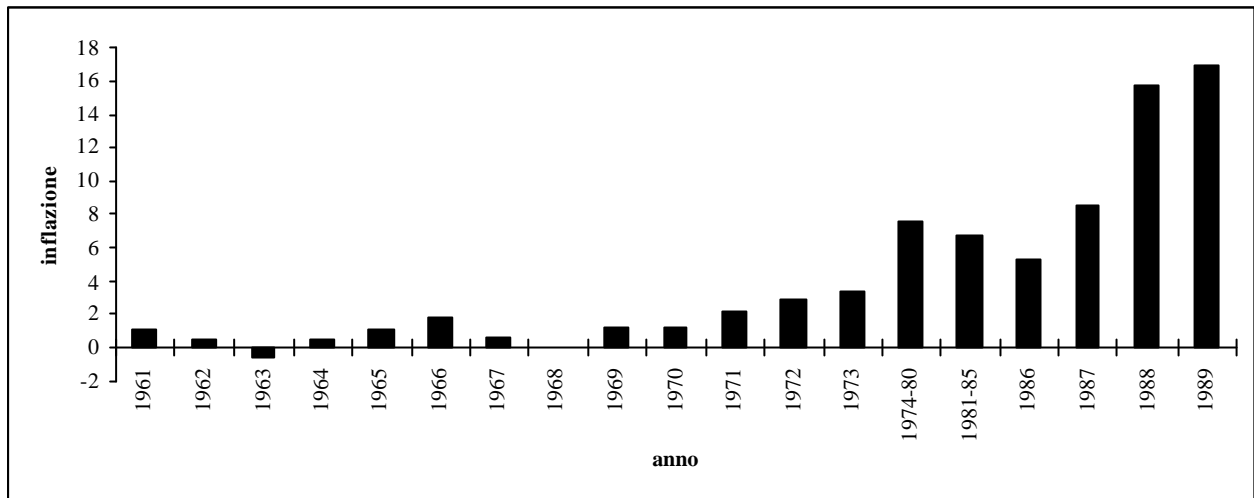
Un paragone con gli altri paesi orientali illustra ancor meglio la difficile situazione ungherese: l'allegato 1 dimostra in effetti che quasi tutti gli altri stati hanno conosciuto, malgrado anch'essi presentassero una tendenza al ribasso, una situazione leggermente migliore.

B) Inflazione e disoccupazione

L'analisi di questi due indicatori macroeconomici sembrerebbe a priori smentire le conclusioni risultanti dall'analisi dei tassi di crescita. Per quel che concerne l'inflazione, si può vedere nel grafico 2 che il fenomeno è praticamente stato sconosciuto sino alla metà degli anni Settanta.

¹⁵ Il concetto di PMN era usato spesso e volentieri nelle economie socialiste. A differenza del più tradizionale PNL, non teneva però conto del settore terziario - per altro sottosviluppato in quei paesi - e quindi non bisogna stupirsi se sovente le statistiche indicavano una crescita all'est superiore a quella dei paesi occidentali (Bird e Bird 1992, 3-4).

Grafico 2: Inflazione in Ungheria (in %) (media annuale) (1961-1989)



Fonte: elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti in *Jeffries 1993*, 277

Bisogna comunque relativizzare questi risultati: in effetti, anche se è vero che nella realtà l'inflazione, intesa come aumento del livello generale dei prezzi, era praticamente inesistente, non va dimenticato che ciò era essenzialmente dovuto al fatto che i prezzi erano fissati amministrativamente e non seguivano quindi l'evoluzione del mercato. Nelle economie socialiste, esistevano però altri due tipi di inflazione:

- *l'inflazione repressa*, la cui presenza era segnalata dalle code e dai lunghi tempi di attesa per procurarsi un determinato bene. Si può per esempio supporre la vendita di un prodotto per il quale la domanda era nettamente superiore all'offerta: nelle economie di mercato, una situazione del genere avrebbe comportato un aumento del prezzo ed un riequilibrio automatico, ciò che non poteva però avvenire in un'economia pianificata, dove al contrario si assisteva a lunghe file di gente desiderosa di acquistare il bene in questione. E chiaro che questo tipo di inflazione non diminuiva il potere d'acquisto dei consumatori, ma aveva ugualmente conseguenze importanti, visto che conduceva a delle perdite di tempo enormi, tempo che avrebbe potuto essere utilizzato per altre attività produttive (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 60-61);
- *l'inflazione nascosta*, che prendeva essenzialmente tre forme differenti: il cambiamento del nome di uno stesso prodotto con conseguente aumento del prezzo (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 61), una situazione di monopolio o penuria che permetteva di aumentare i prezzi e la volontà di raggiungere più facilmente gli obiettivi del piano (Lavigne 1995, 61).

La situazione ungherese non era quindi così rosea come i risultati potevano far credere, prova ne è che non appena l'economia ha cominciato ad essere riformata, l'inflazione aperta si è manifestata in modo molto preoccupante (Lavigne 1995, 62), come si può d'altronde ben vedere nel grafico.

La disoccupazione è un altro fenomeno che era sconosciuto nell'Ungheria del periodo comunista, ma anche in questo caso bisogna fare molta attenzione e valutare correttamente i risultati. Nelle economie socialiste, *il lavoro era infatti un diritto garantito ad ogni individuo* - ciò che implicava quindi dei tassi di disoccupazione pressoché nulli - ma nella realtà non erano rari i casi in cui delle persone occupavano un posto senza avere alcun lavoro da svolgere, ciò che nuoceva evidentemente alla produttività (Henry 1993, 160).

Ma perché gli imprenditori socialisti mantenevano nelle loro aziende un numero a volte anche molto elevato di lavoratori improduttivi? A parte il fatto appena citato che la mentalità socialista era poco incline al licenziamento, si può dire che il motivo principale consisteva nella volontà degli imprenditori¹⁶ di avere sempre delle risorse umane in riserva nel caso di lavori supplementari da svolgere o per fronteggiare i rischi legati alla realizzazione degli obiettivi del piano¹⁷ (Lavigne 1995, 60).

La conclusione che si può trarre dall'analisi dell'inflazione e della disoccupazione è dunque in fin dei conti analoga: sebbene le cifre ufficiali mostrassero una situazione eccellente, *la realtà era ben diversa e l'Ungheria si è sempre trovata confrontata, sin dall'instaurazione del regime socialista, con questi due problemi*.

C) Debito estero

Un altro grave problema che ha afflitto l'Ungheria degli anni comunisti è l'elevato livello del debito estero, anche se la situazione ha cominciato a divenire veramente preoccupante soltanto negli anni Ottanta. Il grafico 3 dimostra chiaramente che, nel 1970, il livello del debito estero netto era molto basso. In seguito però, i paesi socialisti hanno optato per una strategia di crescita basata sull'importazione di beni strumentali occidentali molto competitivi e sull'aumento della produzione, degli investimenti e della consumazione, il tutto finanziato tramite crediti, ciò che ha di conseguenza comportato un aumento sempre più importante dell'indebitamento e del montante degli interessi. Bisogna comunque sottolineare che, all'inizio degli anni Ottanta, la situazione dell'Ungheria non era ancora così disperata, soprattutto se paragonata a quella in cui si trovavano altri paesi dell'est¹⁸, anche se in seguito *il livello del debito ha però continuato ad aumentare di anno in anno, superando ampiamente i limiti accettabili*. La prova è d'altronde rappresentata dal fatto che, all'inizio degli anni Novanta, da una parte, l'Ungheria consacrava 45% delle sue entrate in valuta estera per il servizio del debito¹⁹ (Lorot 1990, 249), mentre, dall'altra, possedeva il debito estero pro capite più

¹⁶ È forse utile ricordare che il ruolo dell'imprenditore in un'economia socialista è totalmente differente da quello che esso svolge in un'economia di mercato. A questo proposito, il lettore è rimandato all'allegato 2.

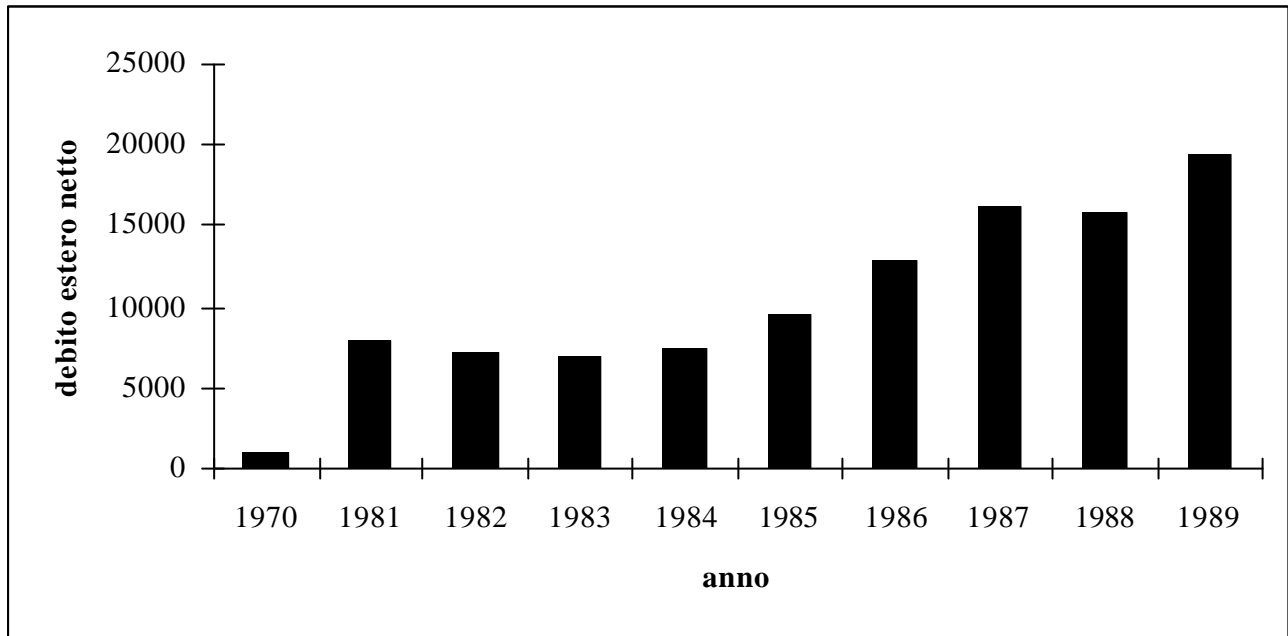
¹⁷ Si pensi per esempio a delle riparazioni da svolgere o ad un'eventuale riorganizzazione di materie ricevute in quantità insufficiente dal solo fornitore previsto dal piano (Lavigne 1995, 60).

¹⁸ In particolare la Polonia, la cui situazione era all'epoca molto grave (RAMSES '89 1988b, 129).

¹⁹ Di questo 45%, circa la metà era consacrata al pagamento degli interessi (Lorot 1990, 249).

alto di tutta l'Europa dell'est²⁰, ciò che limitava notevolmente la sua capacità finanziaria (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 62, 112; Jeffries 1993, 288).

Grafico 3: Debito estero netto ungherese (in milioni di dollari) (1970 e 1981-1989)



Fonte:elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti in *RAMSES '89 1988b*, 130; Jeffries 1993, 277

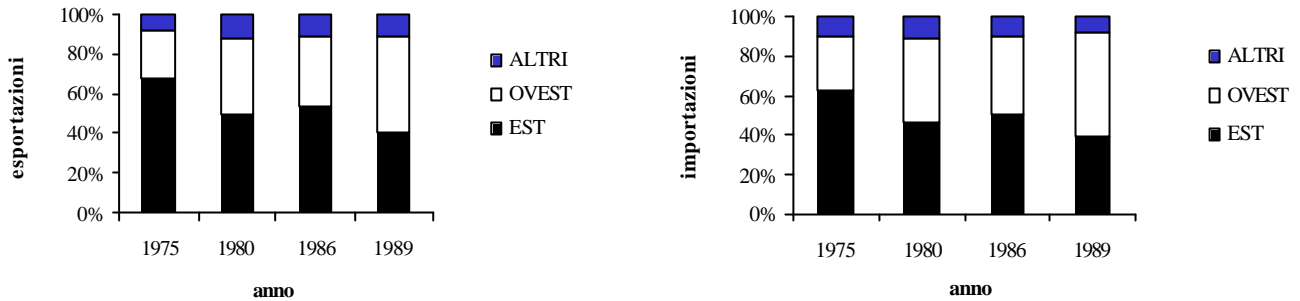
D)Commercio

Per concludere questo breve giro d'orizzonte sull'economia ungherese degli anni 1950-1990, è importante dare uno sguardo anche al commercio magiario in questo periodo. L'Ungheria, come del resto tutte le nazioni che l'attorniarono, era *strettamente dipendente dal COMECON*²¹ per quel che concerneva le sue operazioni commerciali: più della metà degli scambi era infatti effettuata con gli altri paesi membri, ciò che comportava un isolamento dal resto dell'economia mondiale.

²⁰ Nel 1991, il debito pro capite ungherese era di 2'200\$. Tutti gli altri paesi per cui si dispone di dati affidabili presentavano però una situazione migliore da questo punto di vista: Polonia 1'374\$, Bulgaria 1'325\$, Cecoslovacchia 624\$ e Romania 83\$ (calcoli personali a partire dai dati raccolti in *WB 1993*, 238-239, 284-285).

²¹ Il COMECON è nato nel 1949 come risposta al piano Marshall ed alla creazione dell'OECE. Originariamente, era formato soltanto dai paesi dell'Europa orientale e solo in seguito fu esteso anche ad altri paesi. Dopo la caduta del muro di Berlino, quest'organizzazione è stata progressivamente abolita, sino alla sua definitiva scomparsa nel 1991.

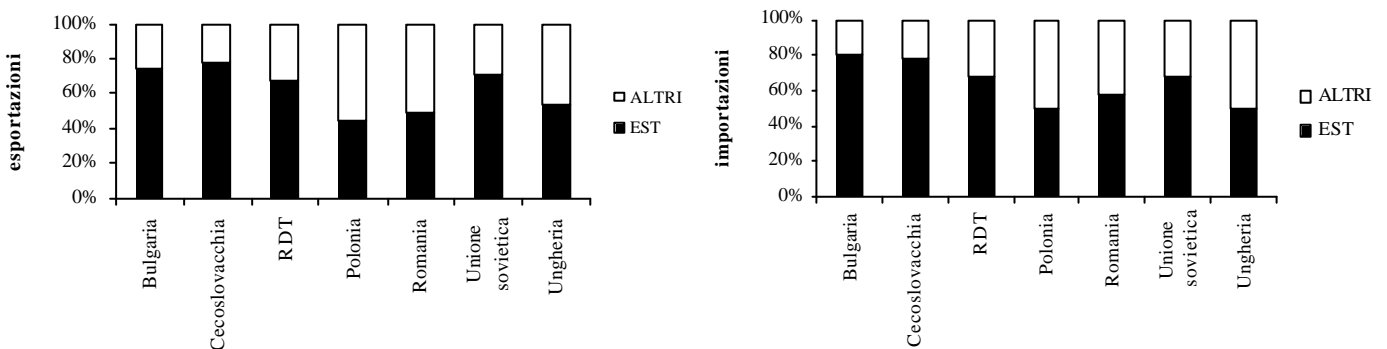
Grafico 4: Ripartizione delle esportazioni e delle importazioni ungheresi (in %) (1975-1980-1986-1989)



Fonte: elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti in *Lavigne 1995*, 257-258

Bisogna però sottolineare che l'Ungheria aveva, tra tutti i paesi del COMECON, *il sistema di commercio estero più liberale* (Jeffries 1993, 287), come si può d'altronde osservare nel grafico seguente, il quale dimostra effettivamente che la repubblica magiara, comparativamente agli altri paesi (Polonia esclusa), era meno dipendente dal COMECON, sia per le esportazioni che per le importazioni.

Grafico 5: Ripartizione delle esportazioni e delle importazioni dei paesi del COMECON (in %) (1987)



Fonte: elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti in *Williamson 1991*, 336

Ma come mai il commercio con il resto del mondo, ed in particolare con la vicina Europa dell'ovest, era così debole? Un primo problema era dovuto al fatto che, come annotato in precedenza, gli scambi commerciali erano negoziati ed integrati nei differenti piani nazionali²², ma *l'integrazione nei piani del commercio con l'ovest*

²² Bisogna specificare che, sino al 1956, non esisteva nessuna coordinazione dei piani in seno al COMECON ed ogni paese agiva indipendentemente. In seguito alla Conferenza di Sofia di quello stesso anno, le varie nazioni membre hanno poi però cominciato a coordinare i piani tra di loro.

risultava praticamente impossibile, visto che evidentemente non si poteva conoscere in anticipo quali merci e, soprattutto, in quale quantità ogni singolo paese avrebbe richiesto (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 41). Ma a parte questa prima limitazione, non bisogna poi nemmeno dimenticare che, a causa di una struttura di produzione assai obsoleta, *la qualità dei beni prodotti all'est lasciava alquanto a desiderare*, motivo per il quale ben difficilmente i paesi occidentali avrebbero potuto trarre veri guadagni economici da questo tipo di commercio²³ (Lavigne 1995, 77, 82).

Il fatto che i paesi dell'est commerciassero essenzialmente tra di loro all'interno del COMECON non deve comunque far pensare ad un commercio florido. La già citata scarsa qualità dei prodotti, l'area di mercato limitata ed il commercio per lo più bilaterale hanno fatto sì che *il COMECON non abbia mai conosciuto una crescita degli scambi paragonabile a quella avvenuta negli ultimi cinquant'anni tra i paesi della Comunità Europea*²⁴ *o del GATT*²⁵ (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 62; Lavigne 1995, 72, 84). Al contrario, a parte una prima fase di crescita dovuta più che altro al fatto che il livello del commercio era stato ridotto al minimo dalla rivoluzione russa del 1917, dalla crisi degli anni Trenta e dalla seconda guerra mondiale, l'intensità degli scambi tra i membri del COMECON non ha mai raggiunto apici importanti²⁶ ed è progressivamente diminuita nel corso degli anni. Per esprimere al meglio il fallimento del COMECON, Asselain ha ironicamente scritto che “quant à la suppression officielle du CAEM (1991).....de toute l'histoire du CAEM, cette décision ultime fut la seule à être prise dans le consensus général, et presque à l'euphorie” (Asselain 1995, 143).

Il quadro che risulta da questa breve analisi della situazione economica ungherese negli anni 1950-1990 è in fin dei conti tutt'altro che positivo: strutture di produzione e infrastrutture obsolete, problemi di stabilità macroeconomica, assenza del settore terziario e predominanza di un'industria poco competitiva e poco efficace in ragione del monopolio statale, enormi difficoltà nel commercio estero, progresso tecnico inesistente, manodopera poco qualificata, penuria, livello di vita basso e - quel che forse più conta - enorme ritardo sulla ripugnata Europa occidentale capitalista²⁷.

²³ I paesi dell'Europa occidentale potevano al massimo sperare di beneficiare di vantaggi politici da un eventuale commercio con l'est, anche se, in considerazione degli enormi rischi economici a cui andavano incontro, bisognava ancora vedere se ne valesse veramente la pena (Lavigne 1995, 82).

²⁴ UE dal 1.11.93.

²⁵ OMC dal 1.1.95.

²⁶ Jeffries afferma tra l'altro che il livello di commercio di ogni paese membro è costantemente rimasto di almeno 50 % al di sotto del suo potenziale (Jeffries 1993, 25).

²⁷ Le economie pianificate non conoscevano evidentemente solo degli aspetti negativi. Il fatto che qui si insista praticamente solo su quest'ultimi è però essenzialmente dovuto a due motivi: innanzitutto, perché è comunque evidente che i problemi erano nettamente maggiori ai punti positivi. Secondariamente, perché questo lavoro si interessa al cambiamento del sistema economico e di conseguenza ai motivi che l'hanno provocato, ed è a questo proposito innegabile che la difficile situazione economica sia stata uno dei principali moventi della transizione.

La logica conseguenza di questa situazione di crisi è stato lo sviluppo di un importante settore parallelo all'economia statale (Deiss 1988, 108). A questo proposito, Brisacier e Peretti-Watel distinguono due tipi di economie (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 63-66):

- *la seconda economia*, costituita dall'insieme delle attività private effettuate dai singoli agenti, sia indipendentemente dall'economia ufficiale (lavoro nero per esempio), sia utilizzando delle risorse pubbliche per dei fini privati (furto o corruzione). Alcune di queste attività, il cui scopo era quello di porre rimedio alla penuria di beni di consumazione o servizi per le famiglie, erano comunque legali o tollerate;
- *l'economia parallela*, costituita da attività effettuate dalle aziende nel settore pubblico, ma al di fuori delle regole dell'amministrazione economica, al fine per esempio di procurarsi delle materie prime non previste dal piano.

Ma qual era, in fin dei conti, l'importanza di questo fenomeno? Quantificarlo, per ovvie ragioni, non è evidentemente facile (Mossé 1998, 17): Sauvy ha però stimato che, in Ungheria, alla fine degli anni Ottanta, più della metà della popolazione attiva lavorava nell'economia parallela (Deiss 1988, 108), ciò che rappresenta sicuramente una cifra elevatissima ed un sintomo evidente della debolezza dell'economia ufficiale.

Di fronte ad una tale realtà, il governo ungherese, a differenza di ciò che è avvenuto nella maggior parte degli altri paesi orientali, ha avuto il grande merito di capire la gravità della situazione e di reagire prontamente, cercando di mettere in atto già durante il periodo socialista una serie di riforme economiche.

1.3 Le riforme ungheresi pre-1989

La crisi economica e l'oppressione politica manifestatesi sin dall'instaurazione del regime socialista scatenarono ben presto il malumore tra la popolazione, tanto da sfociare nell'insurrezione del 1956, allorché violenti scontri hanno opposto il popolo all'esercito. Questo fatto non lasciò indifferente il governo in carica all'epoca, il quale, una volta normalizzata la situazione, cominciò sotto la guida di Janos Kadar²⁸ a condurre l'Ungheria sulla via delle riforme economiche (RAMSES '89 1988a, 114).

Una prima riforma parziale, che ha in pratica riguardato soltanto il settore agricolo, è stata intrapresa nel 1957 ed i risultati ottenuti sono stati più che soddisfacenti, tanto che l'approvvigionamento alimentare aumentò sensibilmente e ci furono anche degli eccedenti disponibili per l'esportazione (Szabo 1991, 60). Sullo slancio di questo successo, l'Ungheria ha intrapreso nel 1968 un processo di riforma dell'insieme dell'economia, noto con il nome di *Nuovo Meccanismo Economico* (NME), il cui

²⁸ Bisogna segnalare che Kadar era comunista, ma malgrado questo ha cercato di liberalizzare l'economia nel limite del possibile. Era però chiaro che una liberalizzazione totale non era ancora concepibile, il piano restando il principale strumento di coordinazione dell'attività economica.

obiettivo consisteva nell'introdurre alcuni meccanismi dell'economia di mercato e nella contemporanea attenuazione del rigore del piano, tutto questo nell'ottica di far fronte alle insufficienze dell'economia pianificata. L'innovazione principale è stata costituita dall'abbandono della pianificazione centrale tradizionale, la quale fu sostituita, come già accennato in precedenza, da una *procedura decentralizzata che accordava più libertà e responsabilità alle aziende*. Esse erano infatti libere di formulare i loro piani e non erano più legate agli obiettivi specifici del piano annuale, il quale perse completamente il suo carattere imperativo (Chavance 1994, 97). Ma se, da una parte, è vero che le aziende divennero un centro di decisione autonomo per quel che concerneva l'organizzazione della produzione²⁹, dall'altra, bisogna pure riconoscere che *quest'autonomia restò ancora parecchio limitata*. Lo Stato continuava infatti a fissare gli obiettivi macroeconomici all'interno del piano quinquennale, garantendosi così la possibilità di continuare ad orientare, almeno nelle grandi linee, l'attività economica (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 85; Jeffries 1993, 278). Non bisogna poi nemmeno dimenticare che i principi della proprietà sociale dei mezzi di produzione e della coordinazione tramite il piano restarono più che mai attuali, salvo che da lì in avanti avrebbero dovuto essere combinati con delle prese di decisione decentralizzate ed ispirate dal mercato³⁰. Oltre alla "riforma" della pianificazione e delle aziende, altre misure importanti da segnalare hanno riguardato l'introduzione del profitto come indicatore di rentabilità³¹, una parziale liberalizzazione dei prezzi³², l'apparizione delle prime aziende private e la possibilità per alcune di loro di commerciare direttamente con l'estero senza necessitare dell'intermediazione dell'amministrazione (Henry 1993, 45; Chavance 1994, 101-102).

Ma quali sono stati, in fin dei conti, i risultati concreti di tutte queste misure? *Anche se il primo impatto fu piuttosto positivo*³³, *bisogna riconoscere che, in seguito, l'effetto del NME è stato alquanto limitato*. Due semplici osservazioni permettono di evidenziarlo:

²⁹ Libera scelta della quantità da produrre, dei fornitori e clienti nazionali o esteri, del modo di finanziamento degli investimenti (autofinanziamento o prestito), tanto per citare qualche esempio (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 85).

³⁰ Riassumendo brevemente il tutto, si può affermare che l'idea che stava alla base del NME consisteva nell'utilizzare i meccanismi di mercato per controllare l'attività d'aziende sì libere, però all'interno del quadro fissato dal pianificatore.

³¹ Bisogna però rilevare che il profitto rimaneva in ogni caso socializzato e non poteva fare l'oggetto di un'appropriazione privata (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 86).

³² Il tradizionale sistema dei prezzi amministrati fu sostituito da uno più liberale che prevedeva quattro categorie di prezzi: amministrati, massimi, liberi di variare tra due limiti e totalmente liberi. Quest'ultimi concernevano 1/5 dei beni di consumo. Lo scopo principale di questa riforma era di arrivare a formulare dei prezzi che riflettessero la situazione reale dell'economia, vale a dire che esprimessero i costi di produzione, le preferenze governative e lo stato del mercato, in particolare la domanda (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 86-87; Chavance 1994, 101).

³³ A questo proposito, il lettore è rinviato al paragrafo 1.2, dove nel grafico 1 si può chiaramente vedere che il tasso di crescita ha subito un leggero incremento negli anni immediatamente successivi all'introduzione del NME.

- il NME, sebbene abbia mostrato la via da seguire, non ha in fin dei conti mai trasformato l'Ungheria in un paese ad economia di mercato (Szabo 1991, 57-58; Jeffries 1993, 278);
- i risultati puramente economici non furono per niente esaltanti, come è stato d'altronde messo in evidenza nell'analisi della situazione economica dell'Ungheria socialista (vedi capitolo preliminare-1.2).

A questo punto, è allora lecito chiedersi quali sono stati i motivi per i quali il NME non è riuscito a garantire una solida crescita al paese. Due fattori principali permettono di spiegarlo³⁴: il primo risulta essere *la perdita di dinamismo del processo di riforma a partire dal 1973*, dovuta in particolar modo al periodo di bassissima congiuntura. Come si è già avuto modo di segnalare, la grave crisi che ha colpito l'economia mondiale nella seconda metà degli anni Settanta ha avuto delle conseguenze importanti anche per l'Ungheria, la cui già debole economia si è trovata costretta a subire altri durissimi colpi. Come sempre accade nei momenti di bassa congiuntura, tra la popolazione cominciarono a serpeggiare i primi malumori, tanto che la pressione dei sindacati e dell'ala conservatrice del partito condussero ad un bloccaggio del processo di riforma e ad un rafforzamento della burocrazia, il tutto a scapito naturalmente del mercato³⁵ (Szabo 1991, 61-64; Chavance 1994, 111).

Il secondo decisivo fattore è rappresentato dal fatto *che il NME ha portato alla creazione di un sistema ibrido, dove piano e mercato erano mescolati senza alcuna logica e coerenza*: a livello macroeconomico, il controllo statale era come visto ancora importante³⁶, mentre soltanto a livello microeconomico le decisioni erano conformi alle leggi del mercato. Il problema è però costituito dal fatto che quest'ultimo corrisponde ad una logica globale che funziona solamente se tutte le condizioni ad esso proprie sono riempite, ciò che non era evidentemente il caso in Ungheria³⁷ (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 91). Non bisogna poi nemmeno dimenticare che nel paese mancava completamente una cultura del mercato, il quale era considerato un semplice strumento nell'ottica di facilitare la realizzazione degli obiettivi del pianificatore, mentre le nozioni di concorrenza, rivalità o fallimento erano invece del tutto sconosciute (Henry 1993, 50-51). È però importante sottolineare che, malgrado la pochezza dei risultati ottenuti, il governo ungherese non si è mai dato per vinto, tanto che, una volta superati gli anni bui della crisi, *verso la fine degli anni Settanta i principi del NME hanno ripreso vigore e l'Ungheria ha di nuovo intrapreso il cammino delle riforme*

³⁴ Se si ragiona in termini di risultati concreti, è verissimo che essi sono stati assai limitati, ma queste riforme hanno comunque avuto degli effetti positivi a più lungo termine, come si potrà d'altronde vedere in seguito.

³⁵ Si può a questo proposito aggiungere che numerose misure previste hanno dovuto essere abbandonate completamente (Szabo 1991, 63).

³⁶ Si pensi per esempio ai sussidi per le aziende in via di fallimento, alla redistribuzione del reddito tra un settore e l'altro, a certi prezzi ancora fissi, alla protezione artificiale d'alcune imprese poco efficaci.

³⁷ I principali ostacoli all'economia di mercato pura erano rappresentati dallo scarso numero di partecipanti per assicurare la concorrenza e dai prezzi fissati amministrativamente.

economiche. Questa seconda ondata di riforme³⁸ ha toccato in particolare i prezzi³⁹, il commercio estero⁴⁰, le aziende⁴¹, il mercato del lavoro⁴², lo sviluppo della concorrenza, la fiscalità, il settore bancario e la seconda economia, che venne legalizzata⁴³.

A questo punto, prima di concludere, è necessario porsi una domanda: ne è veramente valsa la pena di spendere così tante energie per delle riforme che, in fin dei conti, non hanno portato né ad un miglioramento della qualità della vita, né all'instaurazione dell'economia di mercato? Istintivamente, la prima risposta dovrebbe essere negativa, ma analizzando un po' meglio il problema si scopre che tutte queste misure, alla luce di quello che è successo sino ad oggi, hanno giocato un ruolo di primaria importanza. Non bisogna infatti dimenticare che un sistema economico come quello socialista non può essere abbandonato da un giorno all'altro e che l'introduzione dell'economia di mercato è un processo complesso, lungo e difficile. Ora, si è appena appreso che le misure introdotte dall'Ungheria negli anni Sessanta ed Ottanta non erano che una minima parte di quelle necessarie per assicurare la transizione, ciò che permette di spiegare parzialmente il loro effetto limitato. Ma se, da un lato, è vero che queste riforme hanno dato pochi risultati concreti, dall'altro, è anche vero che *sono comunque stati effettuati dei piccoli passi in direzione della soluzione finale, rappresentata dall'economia di mercato*. All'inizio degli anni Novanta, allorché tutti i paesi dell'Europa orientale hanno deciso di imboccare la strada della transizione, l'Ungheria poteva quindi godere dell'indubbio vantaggio di aver già creato parte delle condizioni necessarie a questo enorme cambiamento⁴⁴ ed è proprio in quest'ottica che devono essere considerate le riforme del passato: *una base ideale su cui lavorare per garantire la transizione*

³⁸ La maggior parte di queste riforme, in ragione della loro vicinanza temporale, può essere considerata come un'anteprema della transizione in corso dal 1989, motivo per il quale saranno direttamente trattate nelle differenti parti del lavoro.

³⁹ Questa riforma, datata 1980, aveva due obiettivi: riordinare la struttura dei prezzi nell'ottica d'avere dei veri indicatori di rarità ed avvicinare i prezzi interni a quelli mondiali. Il vecchio sistema secondo il quale il prezzo era uguale alla somma dei costi di produzione e del margine d'utile fu mantenuto soltanto per le aziende che non avevano contatti con l'estero, mentre per le altre sono stati introdotti altri modi di fissazione dei prezzi: il sistema dei prezzi competitivi, che obbligava le aziende a fissare dei prezzi interni di un livello equivalente a quelli dei prodotti esportati verso i paesi ad economia di mercato; il sistema dei prezzi proporzionali, che consisteva per le aziende importatrici a ripercuotere l'influenza dei prezzi mondiali proporzionalmente alle loro importazioni; il sistema dei prezzi importati calcolati sulla base dei prezzi mondiali, applicato per gli utilizzatori d'energia e materie prime (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 88-89; Chavance 1994, 181).

⁴⁰ In questo campo, le principali innovazioni sono state rappresentate dall'abolizione del sistema di cambi multipli e dagli sforzi intrapresi per eliminare il monopolio statale, anche se bisogna ammettere che il pianificatore interveniva ancora attraverso contingenti e licenze per limitare le importazioni (Henry 1993, 49).

⁴¹ Si pensi per esempio alle esperienze dei consigli d'amministrazione esterni all'azienda, della selezione parziale dei quadri sulla base d'offerte pubbliche, dell'autogestione sotto forma di consigli o assemblee d'operai (Henry 1993, 48).

⁴² Si voleva lasciare alle aziende una certa libertà nella fissazione dei salari, ma nella pratica quest'autonomia è rimasta molto limitata (Henry 1993, 47-48).

⁴³ È importante mettere in chiaro il fatto che tutti questi settori sono stati riformati, così come fu il caso negli anni Sessanta, soltanto parzialmente.

⁴⁴ Quest'argomento sarà ripreso anche in seguito, quando si parlerà delle condizioni iniziali della transizione (vedi capitolo preliminare-2.2).

*attuale*⁴⁵. Prima di passare all'analisi di questa fase, è però necessario mettere l'accento sulle principali caratteristiche del processo.

2 Principali caratteristiche della transizione attuale

2.1 Elementi di base

Come già accennato nel primo paragrafo, il socialismo non è quindi riuscito a mantenere tutte le sue promesse ed alla fine degli anni Ottanta, malgrado i parziali tentativi di riforma già intrapresi, *l'Ungheria accusava ancora un notevole ritardo, in particolare economico, sugli industrializzati paesi dell'ovest*. A quel punto, era più che evidente che il rilancio del paese avrebbe dovuto passare attraverso un cambiamento completo e radicale del sistema, ciò che ha spinto l'Ungheria ad intraprendere, questa volta in modo definitivo, la transizione verso l'economia di mercato. Quest'ultima rappresentava infatti agli occhi di quasi tutti la soluzione migliore per ristabilire una crescita economica ed un livello di vita accettabili per il popolo. All'inizio degli anni Novanta, l'obiettivo dichiarato divenne dunque, per l'Ungheria così come per le altre nazioni dell'est europeo, *la creazione di un economia di mercato sul modello della vicina Europa occidentale* (Tiraspolsky 1991, 238). In quest'ottica, nel 1990 gli stati dell'est hanno aderito politicamente al principio dell'economia di mercato nel quadro del processo di Helsinki, sulla base del Documento finale della Conferenza di Bonn sulla cooperazione economica in Europa (11 aprile 1990) e di quello della Carta di Parigi (21 novembre 1990). Adottando questi due documenti, i quali presentano le principali caratteristiche ed esigenze legate ad un sistema di economia di mercato, i paesi dell'est hanno riconosciuto la necessità di instaurare delle “*économies de marché libres et concurrentielles dans lesquelles les prix sont fondés sur l'offre et la demande*” (Ghebalì 1991, 26-32). Anche se non si ha l'intenzione di insistere in dettaglio sulle caratteristiche dell'economia di mercato, un rapido sguardo è però necessario, se non altro per evidenziare le enormi differenze tra un regime socialista ed uno capitalista. La sola lettura di queste caratteristiche dovrebbe infatti chiarire istantaneamente il fatto che *queste due forme d'organizzazione sono addirittura totalmente opposte*. Questo dovrebbe dunque permettere di comprendere in modo definitivo l'importanza del cambiamento con cui si è trovata e si trova tuttora confrontata l'Ungheria. Quattro elementi meritano di essere messi in evidenza (Deiss 1988, 104-105; Balcerowicz 1995, 28-29):

- *la proprietà privata dei mezzi di produzione*, che si oppone completamente al principio della proprietà collettiva socialista;
- *la predominanza del mercato quale modo di coordinazione dell'attività economica*, ciò che implica l'assenza di una pianificazione centrale e dell'intervento marcato dello

⁴⁵ Sarebbe poi toccato alle autorità di dimostrare di sapere trarre vantaggio da questa situazione.

Stato. Gli agenti sono quindi liberi di prendere le loro decisioni in funzione dei prezzi, delle quantità e del livello del reddito, tutti elementi che non sono però prefissati ma che bensì si adattano costantemente alla legge dell'offerta e della domanda. Il mercato provvede inoltre a sanzionare gli agenti inefficaci attraverso il sistema dei guadagni e delle perdite. È però importante segnalare che anche l'economia di mercato richiede un minimo d'intervento statale, visto che il suo funzionamento riposa su un certo numero di regole e di condizioni-quadro: il ruolo dello Stato è comunque limitato e consiste semplicemente nel sorvegliare e nell'assicurare il buon funzionamento del mercato;

- *la distribuzione della ricchezza prodotta si effettua attraverso il principio del merito*, vale a dire che ogni singolo fattore è retribuito in funzione della sua produttività marginale e non secondo i suoi bisogni come nel regime socialista;
- *la priorità non è data agli obiettivi comuni, bensì ai singoli individui ed agli scopi microeconomici*. Considerata la naturale armonia tra fini individuali e collettivi, la ricerca dell'interesse individuale non costituisce però un pericolo per l'*optimum* collettivo: si tratta della teoria della mano invisibile di Adam Smith.

Paragonando queste caratteristiche a quelle dei regimi socialisti presentate in precedenza (vedi capitolo preliminare-1.1), si può quindi concludere che, proprio in ragione delle enormi differenze, *il passaggio all'economia di mercato sarebbe inevitabilmente stato un processo molto lungo, ampio⁴⁶ e difficile*.

Per quel che concerne la durata della transizione, Ahrens ha stimato che “assuming average growth of per-capita income in the OECD economies amounts to 2,5% per annum, the central and eastern European countries have to attain growth rates of 7,5% (15,6%), in order to catch up within fifty (twenty) years”⁴⁷ (Ahrens 1994, 20-21). Lo stesso autore aggiunge però che “however, a growth rate of 7,5% over fifty years is historically unprecedented, suggesting an even longer convergence period” (Ahrens 1994, 21). In ogni caso, anche se realisticamente ci vorranno moltissimi anni prima di terminare con successo la transizione, *il processo di avvicinamento all'economia di mercato è ormai diventato inarrestabile*, anche se delle crisi momentanee restano sempre possibili (Riecke e Antal 1993, 108).

La transizione è, come detto, un processo ampio che ricopre praticamente tutti i campi dell'economia. Schematicamente, si possono comunque dividere le riforme in tre grandi categorie: la stabilizzazione macroeconomica, la liberalizzazione microeconomica e l'integrazione nell'economia mondiale, la ristrutturazione strutturale. Anche se questi

⁴⁶ A questo proposito, non bisogna poi nemmeno dimenticare che la transizione non concerne soltanto il cambiamento del sistema economico - operazione già di per sé complicatissima - bensì anche quello del regime politico, ciò che non fa altro che aggravare ulteriormente le difficoltà (Balcerowicz 1995, 146).

⁴⁷ Un ragionamento in termini di percentuali come questo può senz'altro essere indicativo per dare un'idea della difficoltà e della durata della transizione. Non può però in alcun caso essere preciso, visto e considerato che molto dipende dalla base a cui si applicano questi tassi. Un tasso di crescita del 2,5 % su una base forte, tanto per riprendere i valori citati, può dare dei risultati migliori in termini assoluti che non uno di 7,5 % su una base più debole.

elementi si ritrovano oggi praticamente in ogni paese dell'Europa centrale ed orientale, sarebbe sbagliato credere che la transizione verso l'economia di mercato sia un fenomeno unico ed identico per ogni stato: sebbene l'obiettivo finale sia lo stesso per tutti, *lo sviluppo del processo dipende dalle differenti situazioni individuali ed in particolar modo dalle condizioni iniziali e dalle strategie adottate*, che divergono evidentemente da paese a paese. Nei due paragrafi seguenti, si cercherà quindi di mettere l'accento sulle condizioni iniziali in Ungheria e sulle strategie adottate dal governo magiaro.

2.2 Condizioni iniziali

Bisogna subito dire che, all'inizio della transizione, l'Ungheria godeva di una situazione certamente meno sfavorevole rispetto a tutti gli altri paesi dell'est, sia dal punto di vista politico che economico:

- a livello politico, è evidente che la creazione dell'economia di mercato non poteva che essere subordinata all'eliminazione della dittatura comunista. Un orientamento verso la democrazia costituisce dunque una condizione fondamentale per delle riforme economiche come quelle in corso. In quest'ottica, si può affermare che *in Ungheria sono stati rapidamente compiuti importanti passi verso la creazione di un sistema democratico*: nel 1989, il PC ha infatti accettato il multipartismo (Lavigne 1995, 98) ed un referendum che approvava l'elezione del Presidente da parte del Parlamento che sarebbe risultato eletto dalle prime elezioni libere del 1990 (Kulesza 1990, 40). Quest'ultime furono vinte da un partito di centro-destra dell'opposizione non-comunista, il Forum Democratico Ungherese (FDU), il quale costituì un governo di coalizione con l'Alleanza dei Liberi Democratici (ALD) ed il Partito dei Piccoli proprietari Indipendenti (PPI)⁴⁸. Nell'agosto dello stesso anno, il Parlamento elesse per la prima volta un Presidente non-comunista, Arpad Göncz dell'ALD (Jeffries 1993, 422). Nel 1994, il potere passò alla sinistra, mentre le elezioni più recenti del maggio 1998 hanno riproposto il passaggio della destra a capo del governo (Is Central Europe, along with Hungary, turning right? 30.5.98, 26). Per concludere, bisogna ancora segnalare che il passaggio alla democrazia è anche stato facilitato dal fatto che, in particolare a causa di numerose divisioni interne, il ruolo del PC in Ungheria era molto meno marcato che in altri paesi dell'est, ciò che ha permesso di parzialmente attenuare questa rivoluzione politica (Mizsei 1993, 132; Lavigne 1995, 119);
- per quel che concerne la situazione economica, se ne è già ampiamente discusso nella prima parte di questo capitolo (vedi capitolo preliminare-1.2), dove si è messo in evidenza il fatto che *l'Ungheria dei primi anni Novanta si trovava confrontata con dei gravi problemi*, in particolar modo un'inflazione crescente ed un indebitamento estero

⁴⁸ Bisogna in ogni modo segnalare che, nonostante la vittoria della destra a livello nazionale, gli ex-comunisti riuscirono a restare al potere nelle campagne e nei villaggi (Stark 1991, 86).

elevatissimo. Ma malgrado la difficile situazione economica, l'Ungheria poteva come detto beneficiare dell'enorme vantaggio di avere già parzialmente cominciato la transizione negli anni Sessanta, ciò che le ha permesso di *preparare il terreno per la transizione attuale*, da una parte, effettuando già alcune riforme, dall'altra, permettendo ad aziende, amministrazione e popolazione di fare conoscenza con i concetti e le capacità del mercato. Tutto questo ha permesso di evitare il paradosso che si è invece potuto osservare in molte altre nazioni, dove nei primi anni della transizione sono sì state create le nuove istituzioni necessarie all'economia di mercato, ma dove il comportamento degli agenti è rimasto ancora dettato dalle abitudini passate (Mizsei 1993, 108), ciò che non ha fatto altro che ritardare l'intero processo.

In conclusione, si può dunque affermare che, per l'Ungheria, il 1989 non ha rappresentato, così come invece per gli altri stati vicini, una brusca soglia, visto e considerato che a quell'epoca le condizioni per la riuscita della transizione verso l'economia di mercato erano in parte già riunite, anche se bisogna naturalmente fare attenzione a non sopravvalutare la situazione: se, da un lato, è infatti vero che le fondamenta erano già state poste, dall'altro, non bisogna neppure dimenticare che *la strada sarebbe comunque ancora risultata irta e lunga*.

2.3 Strategie

Si è appena visto che delle buone condizioni iniziali costituiscono un *atout* non indifferente per la riuscita della transizione. Esse non sono però sufficienti per garantire automaticamente una crescita prospera, visto che bisogna poi ancora dimostrare di saperne veramente trarre profitto: in quest'ottica, la scelta di una strategia di transizione idonea riveste un'importanza quasi decisiva. Da questo punto di vista, si possono essenzialmente distinguere due strategie applicabili:

- *il Big Bang* (o terapia d'urto), che consiste nell'introdurre simultaneamente ed alla massima velocità possibile tutte le riforme (Somogyi 1993, 7-8). Questa soluzione comporta quindi una rottura radicale con il passato (Lavigne 1995, 119), anche se appare evidente che il Big Bang è una nozione alquanto teorica, visto e considerato che nella realtà è praticamente impossibile, per differenti motivi amministrativi, istituzionali e politici, introdurre tutte le riforme allo stesso tempo (Nutti e Portes 1993, 13);
- *il gradualismo*, che riviene ad eseguire subito soltanto una parte delle riforme necessarie, rimandando le altre a più tardi (Lorot 1990, 251). L'idea di fondo è rappresentata dall'appena citata impossibilità di eseguirle tutte contemporaneamente. Si tratta quindi innanzitutto di passare da un'economia pianificata ad un'economia mista, attraverso l'evoluzione più rapida possibile tenuto conto delle differenti restrizioni storiche, culturali, politiche, economiche e sociali (Lantner 1994, 9). Una

tale strategia necessita comunque un minimo di programmazione e di potere d'imposizione da parte del governo (Roland 1997, 175).

È evidente che ognuno di questi due metodi presenta i suoi vantaggi ed inconvenienti e che la scelta dell'uno o dell'altro dipende essenzialmente dalle situazioni individuali dei differenti paesi. Non esiste infatti una soluzione ottimale applicabile ad ogni nazione, ciò che fa sì che ogni singolo stato debba valutare attentamente la sua situazione prima di scegliere la maniera di affrontare il processo di transizione. Prima di mettere l'accento sulla strategia scelta dall'Ungheria, è dunque necessario evidenziare i principali fattori che giocano un ruolo fondamentale in questa scelta così importante. In principio, la scelta tra *shock* e gradualismo dovrebbe tenere conto di almeno quattro elementi: il rapporto costi-benefici, la credibilità delle riforme ed il supporto popolare, gli esempi del passato e le condizioni economiche iniziali.

A) *Rapporto costi-benefici*⁴⁹

Qualunque sia la strategia adottata, ogni paese in transizione deve essere cosciente del fatto che *il processo comporta inevitabilmente dei costi a corto termine*, dovuti alla necessità di cancellare un lungo periodo di comunismo e di adattare la mentalità ed i comportamenti alle nuove condizioni politiche ed economiche (Kulesza 1990, 48). All'inizio, è quindi logico attendersi numerosi problemi quali disoccupazione, inflazione, povertà ed inegualità sociali, deficit commerciali accresciuti (Lorot 1990, 253; Bird e Bird 1992, 13-14; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 108-113). Ma se, da una parte, questi costi sono inevitabili, dall'altra, essi possono anche minacciare il consenso popolare alle riforme: la lentezza del cambiamento e l'assenza di risultati rapidi potrebbero infatti fare rinascere antiche forze populiste o nazionaliste, con il rischio di ostacolare od addirittura bloccare l'intero processo di transizione. È quindi importante che il cambiamento venga accompagnato da tutta una serie di misure sociali tendenti a diminuire il costo dell'aggiustamento, soprattutto in materia di disoccupazione⁵⁰ (Lorot 1990, 253). A questo proposito, anche l'aiuto da parte di paesi terzi già sviluppati può giocare un ruolo importante (Bird e Bird 1992, 14).

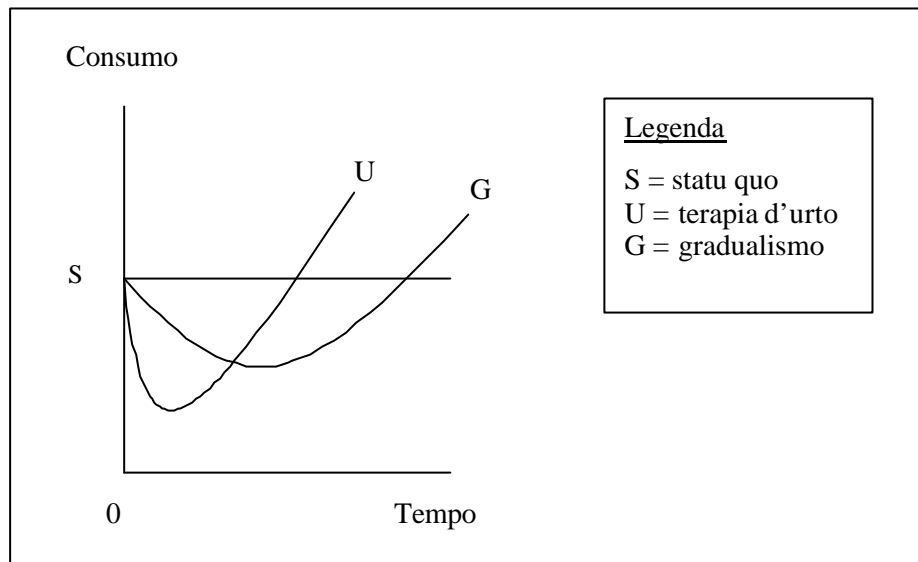
Per quel che concerne i benefici, è chiaro che *questi sono ricercati a lungo termine*, visto che un cambiamento enorme quale il passaggio all'economia di mercato non può essere effettuato, come già più volte accennato, dall'oggi al domani.

⁴⁹ Onde evitare possibili confusioni, è utile precisare che non si tratta dell'analisi costi-benefici intesa come metodo di valutazione. L'idea è semplicemente quella di vedere quali costi e benefici sono provocati dalla transizione e quando questi sono generati.

⁵⁰ L'aspetto della disoccupazione è particolarmente importante nel caso dei paesi dell'est, perché era in sostanza sconosciuta all'epoca del socialismo. Il mercato elimina invece le aziende inefficaci con conseguente aumento del numero di disoccupati, i quali non possono nemmeno essere reintegrati nel mercato di lavoro vista la scarsa disponibilità di posti dovuta alla recessione (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 109-110) (per un'analisi più dettagliata, vedi parte I-capitolo 3.1).

La logica della transizione consiste dunque nel sopportare dei costi a corto termine per poter poi usufruire di benefici a lungo termine, ma l'evoluzione è differente a seconda che si applichi una politica d'urto o graduale.

Grafico 6: Evoluzione dei costi e dei benefici durante la transizione (in termini di consumazione)



Fonte: Przeworski 1991, 163

Come si può ben vedere nel grafico, il gradualismo comporta dei costi a corto termine meno elevati, ciò che è normale, visto e considerato che, da una parte, i costi fissi di aggiustamento possono essere ripartiti su un periodo più lungo (Bird e Bird 1992, 9), mentre, dall'altra, il cambiamento non è così brusco come nel caso di una terapia d'urto. Il *Big Bang* presenta però il vantaggio non indifferente di condurre l'economia a ritrovare più velocemente il livello di consumo di partenza⁵¹: il problema consiste unicamente nel valutare se la differenza temporale UG è abbastanza importante da giustificare dei costi più elevati nella prima fase della transizione.

B) Credibilità delle riforme e supporto popolare

Nel paragrafo precedente, si è detto che i costi della transizione possono anche diminuire il supporto popolare alle riforme. Questo argomento merita di essere approfondito, poiché la credibilità politica delle stesse (Lavigne 1995, 117) e l'adesione del popolo rappresentano dei fattori chiave per il successo della transizione (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 110). Per conquistare la fiducia dei cittadini, *il governo deve*

⁵¹ Non bisogna però dimenticare che questo grafico rappresenta una situazione teorica, allora che si è visto che, nella realtà, è praticamente impossibile applicare il *Big Bang* nel vero senso del termine. Ciò significa che se la politica d'urto dovesse essere applicata in modo incoerente, i risultati potrebbero anche essere differenti.

*innanzitutto dimostrare la volontà politica di eseguire le riforme annunciate*⁵² (Lavigne 1995, 117) e, secondariamente, anche *ottenere dei risultati concreti*⁵³. Da quest'ultimo punto di vista, il *Big Bang* rappresenta in teoria la soluzione migliore, visto che i risultati dovrebbero manifestarsi più celermente che nel caso di una politica graduale. Il gradualismo gode però del vantaggio di generare dei costi inferiori a corto termine, ciò che potrebbe anche rendere accettabile questa strategia. Il grande rischio di questa politica è però quello di rimandare alcune riforme necessarie e di creare un clima di instabilità legato ad un sistema dove i vecchi meccanismi non esistono più ed i nuovi non sono ancora stati introdotti⁵⁴ (Levcik 1991, 43), creando così un certo malumore tra la popolazione. Un elemento molto importante nell'ottica di conquistare il supporto popolare è dunque rappresentato dall'ordine nel quale le differenti riforme sono messe in atto: è infatti chiaro che una sequenza adeguata permette di ottenere migliori risultati e di acquisire di conseguenza la fiducia della gente (Roland 1997, 174).

Bisogna comunque subito precisare che *la definizione di una buona strategia sequenziale è un lavoro molto difficile* e questo essenzialmente per due motivi:

- l'economia è composta da numerosi elementi interdipendenti (Portes e Nuti 1993, 13; Lorot 1990, 251);
- le differenti riforme necessitano di tempi di esecuzione diversi (Balcerowicz 1995, 158).

Se si considera il primo aspetto, appare subito evidente che una terapia d'urto si fa preferire ad una politica graduale. I fautori del *Big Bang* giustificano d'altronde questa politica per il semplice fatto che delle riforme fondate su qualche elemento soltanto non hanno alcuna possibilità di successo, considerata la stretta interdipendenza tra i vari aspetti dell'economia⁵⁵ (Lorot 1990, 251). Uno di questi fautori, Kornai, è dell'idea che molte misure, se prese singolarmente, possano addirittura risultare pericolose e negative⁵⁶ (Kornai 1990, 159).

Ma se, da un lato, è vero che l'interdipendenza dell'economia gioca in favore di un *Big Bang*, dall'altro, non bisogna dimenticare che non tutte le riforme richiedono gli stessi tempi di esecuzione⁵⁷, ciò che tende evidentemente a favorire una soluzione più graduale. Il problema delle priorità si pone giustamente proprio nel caso del

⁵² È in effetti chiaro che l'annullamento delle riforme annunciate non può che fare diminuire la credibilità del governo.

⁵³ Questi due elementi implicano tra l'altro una visione economica e politica del cambiamento, una definizione concreta degli obiettivi ed una certa autorità da parte del governo (Ahrens 1994, 35).

⁵⁴ Riassumendo, si può affermare che il rischio fondamentale è che la transizione non sia mai realmente avviata (Lorot 1990, 251).

⁵⁵ A questo proposito, si può citare un'affermazione alquanto significativa di Kornai: "the sum total of ten different kinds of half results is not five full successes but five full fiascos" (Kornai 1990, 159).

⁵⁶ Kornai cita per esempio la liberalizzazione totale dei prezzi in assenza di una disciplina salariale (Kornai 1990, 159-160).

⁵⁷ È per esempio unanimemente riconosciuto che la stabilizzazione e la liberalizzazione mostrano i loro frutti molto prima della privatizzazione (Balcerowicz 1995, 158).

gradualismo⁵⁸: “a critical mass of reforms may be necessary to signal the political feasibility of transition” (Roland 1997, 175). Queste parole di Roland illustrano perfettamente il succo del problema, che consiste nel fare il necessario all’inizio per aumentare la credibilità del governo (Lavigne 1995, 117). Proprio per questo, bisogna cercare di cominciare con quelle riforme che possano permettere di aumentare il livello di vita della popolazione, ciò che faciliterà in seguito il proseguimento dell’intero processo.

È però chiaro che la definizione delle priorità dipende molto dalle situazioni iniziali dei differenti paesi e che, di conseguenza, la formulazione di una teoria generale non avrebbe alcun senso. Gli esperti sono però d’accordo su alcuni principi di base (Knell e Rider 1992, 241-242; Bird e Bird 1992, 10-12; Lavigne 1995, 116):

- *la transizione dovrebbe cominciare dalla stabilizzazione della situazione macroeconomica*, elemento fondamentale per poter poi proseguire con la liberalizzazione e la privatizzazione;
- *la liberalizzazione totale dovrebbe intervenire solo in una seconda fase, ma non troppo rapidamente*: una rapida apertura del commercio ed una veloce liberalizzazione dei prezzi rischiano infatti di essere disastrose per le aziende, che si troverebbero confrontate con l’enorme concorrenza del più sviluppato ovest, sia a livello di prezzi che di qualità dei prodotti. Prima di liberalizzare totalmente l’economia, è quindi indicato attendere un certo periodo di tempo, periodo durante il quale le aziende hanno il tempo di adattarsi alle nuove condizioni;
- *la privatizzazione è un fenomeno che richiede molto tempo e di conseguenza non può essere effettuata parallelamente alla stabilizzazione ed alla liberalizzazione*. Una privatizzazione troppo rapida non costituisce d’altronde neppure la soluzione ideale: non bisogna infatti dimenticare che l’inizio del processo di transizione si caratterizza per l’incertezza e l’instabilità dell’ambiente macroeconomico, ciò che scoraggierebbe molte aziende⁵⁹;
- *le riforme dovrebbero essere accompagnate il più presto possibile dalla creazione di un sistema di previdenza sociale*, al fine di compensare i già citati costi iniziali della transizione;
- *per riuscire la transizione, non è così importante definire sin dall’inizio ogni minimo dettaglio della sequenza di riforme*. Questo sarebbe d’altronde inutile e pericoloso, visto che, considerata l’ampiezza e la complessità del fenomeno, è difficile conoscere

⁵⁸ Vale comunque la pena di precisare quest’affermazione: nel caso del *Big Bang*, tutte le misure essendo introdotte allo stesso momento, il problema della sequenza non esiste infatti in teoria, ma si è visto che nella realtà sono rari i casi in cui una tale politica è applicata così come la teoria insegna. Si può quindi affermare che il discorso sulle priorità e sulla sequenza ideale di messa in atto delle riforme assume un carattere generale.

⁵⁹ Inoltre, anche se le aziende fossero motivate, è molto difficile che i comportamenti individuali reagiscano rapidamente alle nuove strutture istituzionali (Knell e Rider 1992, 241).

sin dall'inizio quella che sarà l'evoluzione futura ed il rischio di bloccaggi sarebbe elevato. È quindi preferibile concentrarsi su un'orientamento un po' più generale ma coerente.

Per concludere il discorso sulla sequenza delle riforme, si può citare un esempio - tratto da Marie Lavigne - molto significativo per comprendere una volta per tutte le difficoltà legate alla definizione di un ordine logico e coerente: secondo l'autrice, la liberalizzazione dei prezzi, da realizzare a corto/medio termine, dovrebbe essere preceduta dall'eliminazione dei monopoli statali, per il semplice fatto che, in caso di monopolio, i produttori potrebbero aumentare i prezzi dando luogo ad una spirale inflazionistica. Ma questa demonopolizzazione non può avvenire che nel corso del processo di privatizzazione, il quale come visto non avverrà però che a lungo termine (Lavigne 1995, 116): ci si viene così a trovare in un circolo vizioso dal quale non è per niente facile uscire.

C) Esempi passati

Nell'ottica di scegliere una strategia di transizione, una possibilità interessante consiste nell'analizzare e valutare le esperienze di alcuni paesi che hanno già introdotto delle riforme economiche in altre parti del mondo. Se, da un lato, esse possono anche apportare alcuni insegnamenti utili, in particolare per diminuire le incertezze degli agenti economici e politici, limitare i costi di aggiustamento od aumentare i benefici (Ahrens 1994, 26), dall'altro, *bisogna comunque fare molta attenzione a non prendere troppo queste nazioni come esempio*: innanzitutto, perché, come si è visto, non esistono teorie ottimali sulla velocità e la sequenza delle riforme. Secondariamente, perché possono esistere importanti differenze socioculturali, etniche, economiche o geopolitiche tra i diversi stati. Da ultimo - ma soprattutto - perché la trasformazione che stanno subendo oggi i paesi dell'Europa orientale non ha precedenti storici, visto che in gioco c'è il cambiamento di un intero sistema⁶⁰ (Ahrens 1994, 33-34). A questo proposito, si può addirittura segnalare che anche le esperienze già fatte nei paesi socialisti devono essere considerate con molta attenzione. Due esempi lo dimostrano:

- i sostenitori del *Big Bang*, per giustificare la loro politica, mettono più che volentieri l'accento sul fatto che, durante il periodo comunista, il gradualismo non ha mai funzionato, ma quest'argomento non ha alcun senso: le riforme passate avevano infatti come obiettivo soltanto un miglioramento del sistema di pianificazione e non una sua totale abolizione, così come è invece il caso oggi (Laski 1992, 107);
- i fautori del gradualismo prendono invece come "cattivo" esempio la grande crisi susseguente la terapia d'urto introdotta, in seguito alla riunificazione tedesca, dall'ex-

⁶⁰ Nel passato, si è infatti potuto assistere soltanto a dei cambiamenti nella direzione opposta, vale a dire a dei passaggi dal capitalismo al collettivismo. Non c'è però stato nessun esempio di cambiamento nell'altro senso.

RDT, il solo unico paese per il quale si possa veramente parlare di *Big Bang* nel senso stretto del termine. Anche in questo caso l'esperienza insegna però poco, visto e considerato che i problemi sono stati causati più da fattori specifici legati alla riunificazione che non da eventuali insufficienze dell'approccio (Balcerowicz 1995, 179, 251).

Si può quindi concludere dicendo che le esperienze altrui, sebbene possano insegnare qualcosa a livello generale, non dovrebbero in alcun caso rappresentare il criterio decisivo sul quale fondare la scelta di una strategia.

D) Condizioni economiche iniziali

Per quel che concerne le condizioni iniziali, considerati i numerosissimi elementi economici toccati dalla transizione, è evidente che ogni singolo paese si trova in una situazione differente degli altri, ciò che rende praticamente impossibile definire con precisione quando adottare una strategia d'urto od una graduale sulla base di questo solo criterio. Una situazione particolare fa però l'oggetto di un'opinione unanime: *in caso di iperinflazione, la stabilizzazione è urgente⁶¹ e la sola strategia raccomandata è il Big Bang*. Qualsiasi strategia che dovesse tollerare l'inflazione o che liberalizzasse soltanto parzialmente l'economia non avrebbe infatti nessuna possibilità di successo (Balcerowicz 1995, 184).

Dopo aver analizzato i differenti elementi da prendere in considerazione al momento della scelta di una strategia di transizione, è giunto il momento di applicare questi aspetti teorici al caso ungherese e di mettere l'accento sulla variante adottata da questo paese. *Il governo eletto nel 1990 ha deciso di condurre progressivamente l'Ungheria verso l'economia di mercato, distribuendo nel tempo l'esecuzione delle riforme e preferendo così la continuità alla brutalità di una terapia d'urto* (Lorot 1990, 251): *la scelta è dunque caduta sul gradualismo*. Si può subito affermare che si è trattato di una soluzione parzialmente obbligata, visto e considerato che alcune riforme erano già state introdotte negli anni Sessanta ed Ottanta e sarebbe quindi stato difficile praticare una vera terapia d'urto che avesse potuto concernere tutti i campi dell'economia (Lavigne 1995, 119). Ma al di là di questo, anche *la situazione iniziale era particolarmente favorevole a questo tipo di opzione*. Cominciando dal problema dei costi e dei benefici, si è visto che, da questo punto di vista, una soluzione d'urto si fa preferire ad una graduale, ma il ragionamento assumeva un carattere piuttosto generale e partiva dall'idea che i diversi paesi incominciavano la transizione da zero, ciò che non era evidentemente il caso in Ungheria. Non bisogna infatti mai dimenticare che l'origine principale dei costi elevati a corto termine e della lentezza nel raggiungere una crescita stabile è costituita dalle difficoltà di adattamento legate al brusco passaggio ad una

⁶¹ Si è infatti visto che la stabilità macroeconomica costituisce l'elemento sul quale si fonda l'intero processo di transizione.

situazione totalmente sconosciuta in precedenza: *l'esperienza acquisita dall'Ungheria grazie alle riforme passate avrebbe però in principio dovuto permetterle di diminuire i costi iniziali e di raggiungere abbastanza rapidamente dei buoni risultati anche adottando una strategia graduale.*

Anche il supporto della popolazione alle riforme sembrava originariamente essere abbastanza importante. Ciò si può spiegare, da una parte, tramite il fatto che la rivoluzione politica non è stata, così come detto, troppo violenta e non c'era quindi quella ostilità e sfiducia verso la classe governativa come era il caso in altri stati (Kornai 1997b, 122). D'altra parte, bisogna anche riconoscere che la sequenza di riforme degli anni Ottanta fu, a detta di molti, particolarmente azzeccata (Portes e Nuti 1993, 14), ciò che non ha naturalmente fatto altro che aumentare l'intera credibilità del processo.

L'ultimo elemento particolarmente favorevole ad una politica graduale era rappresentato dalla situazione economica: si è visto per esempio che, in caso di iperinflazione, le possibilità di scelta di un paese si limitano praticamente al solo *Big Bang*, ma all'inizio della transizione la situazione ungherese non era ancora così drammatica. Evidentemente, anche l'Ungheria, così come tutti gli altri paesi in transizione, necessitava di misure atte a ristabilire una certa stabilità macroeconomica, ma quest'ultime non erano certo urgenti come per esempio in Polonia o nell'ex-RDT⁶² (Lavigne 1995, 118). Si può inoltre aggiungere che in Ungheria, all'epoca, distorsioni, corruzione e valore della moneta non erano ancora problemi gravi (Riecke e Antal 1993, 112).

In conclusione, si può dire che, all'inizio degli anni Novanta, *l'Ungheria presentava le condizioni ideali per adottare una politica di transizione graduale*, ciò che le ha quindi permesso di evitare l'applicazione di una terapia d'urto, una soluzione che, alla luce di quello che la storia recente ha insegnato, non rappresenta di certo il modo migliore per intraprendere la transizione⁶³.

⁶² Secondo Portes e Nuti, l'Ungheria era addirittura l'unico paese di tutta l'Europa orientale dove neanche un minimo di *shock* era necessario (Portes e Nuti 1993, 14).

⁶³ Si deve comunque dire che, negli altri paesi dell'est, la soluzione *Big Bang* è in pratica stata imposta da una situazione macroeconomica disastrosa.

PARTE PRIMA

STABILIZZAZIONE MACROECONOMICA INTERNA E SNAZIONALIZZAZIONE DELL'ECONOMIA

INTRODUZIONE PARTE PRIMA

La prima fase delle riforme, iniziata con il NME del 1968, ha permesso all'Ungheria di intraprendere il lungo e difficile cammino verso l'economia di mercato con qualche anno di anticipo sulla caduta del blocco socialista. Se paragonati alla moltitudine necessaria per riuscire a trasformare completamente il paese, i progressi registrati in seguito all'introduzione del NME sono però stati pochi, tanto da poter affermare che la "vera" transizione economica è cominciata soltanto nella seconda metà degli anni Ottanta.

La tappa iniziale avrebbe senza dubbio dovuto essere rappresentata dal ristabilimento di una situazione macroeconomica più equilibrata all'interno del paese, visto che lo scenario dei primi anni post-socialisti era piuttosto preoccupante. La brusca e profonda recessione conosciuta dal paese in seguito alla caduta del regime comunista (vedi tabella 2) ha infatti creato numerosi ed importanti disequilibri, ma è inutile dire che la transizione richiedeva al contrario una base interiore solida e stabile, sulla quale poggiare poi il resto del processo di riforma.

Tabella 2: Tasso di variazione del PIL in Ungheria (in %) (1989-1993)

1989	1990	1991	1992	1993
+0,7	-3,5	-12	-3,1	-1,2

Fonte: Mossé 1998, 99

Sempre per quel che concerne la creazione delle fondamenta per realizzare il passaggio al mercato, *una seconda esigenza era invece costituita dallo sviluppo di un settore privato efficiente e capace di svolgere un ruolo trainante per l'insieme dell'economia nazionale*.

Questa prima parte sarà quindi accentrata sui principali problemi macroeconomici interni dell'Ungheria di inizio transizione e sul processo di privatizzazione: nel primo capitolo, sarà discusso il problema delle finanze pubbliche, mentre nel secondo si focalizzerà l'attenzione su alcuni importanti aspetti monetari quali l'inflazione e la creazione di un sistema bancario e finanziario moderno e, soprattutto, efficace. In seguito, sarà il turno di un disequilibrio apparso per la prima volta proprio all'inizio degli anni Novanta, la disoccupazione. L'analisi si soffermerà poi sul tema della convertibilità e del tasso di cambio, due elementi che possono anche avere delle ripercussioni all'esterno dei confini nazionali ma che saranno comunque analizzati in questa parte dedicata ai problemi "interni". Da ultimo, nel quarto capitolo saranno presentati i principali aspetti in relazione alla creazione di un'economia privata ed alla trasformazione delle aziende statali in particolare.

L'obiettivo, per ognuno di questi soggetti, vuole evidentemente essere quello di presentare il più chiaramente possibile le difficoltà conosciute, i rimedi introdotti ed i risultati ottenuti. A livello più generale, si tratta invece di vedere se tutte queste riforme hanno effettivamente permesso all'Ungheria di crescere e di fare dei passi concreti verso la riuscita della sua transizione economica.

CAPITOLO PRIMO

FINANZE PUBBLICHE

All'inizio della transizione, le finanze pubbliche ungheresi erano caratterizzate da una situazione leggermente deficitaria: nel periodo 1985-88, il disavanzo è infatti ammontato in media a 2,5 % del PIL (Mossé 1998, 32). Malgrado il livello relativamente basso del deficit, *questa situazione era comunque da considerarsi grave e pericolosa per almeno due motivi*. Innanzitutto, perché il deficit budgetario, in ragione della stretta interdipendenza tra i vari aspetti dell'economia, non è un problema isolato e fine a sé stesso, ma provoca anche effetti negativi su altri elementi quali ad esempio l'inflazione. Secondariamente, perché le previsioni degli economisti prevedevano all'epoca un probabile aumento del deficit durante i primi anni della transizione, ciò che, come si vedrà in seguito, è effettivamente accaduto. Se il primo argomento assume un carattere piuttosto generale, nel senso che un deficit influenza negativamente qualsiasi economia indipendentemente dal suo livello di sviluppo, il secondo è prettamente specifico ai paesi in transizione: per un paese come l'Ungheria, il risanamento delle finanze pubbliche assumeva dunque un'urgenza ancor più grande che per altri paesi deficitari ma già sviluppati.

L'obiettivo di questo capitolo sarà quindi quello di dimostrare, in un primo paragrafo, l'importanza che assume una situazione budgetaria equilibrata per un'economia in transizione e, nei due seguenti, le riforme intraprese dall'Ungheria nell'ottica di risanare le proprie finanze pubbliche¹.

1 Il problema dell'equilibrio budgetario

1.1 Principali effetti di una situazione deficitaria

Nella breve introduzione a questo capitolo, si è accennato al fatto che una situazione di deficit budgetario comporta tutta una serie di conseguenze negative per un'economia nazionale. È quindi più che evidente che tale situazione, sebbene temporaneamente possibile a corto termine, non è per niente sostenibile a lungo termine², in particolar modo in un paese in transizione verso l'economia di mercato.

¹ Si rende attento il lettore al fatto che l'analisi si riferisce alle finanze dell'amministrazione centrale, completata di tanto in tanto anche da qualche riferimento alle collettività locali. Per quel che riguarda le statistiche, si segnala inoltre che l'estrapolazione dei dati per i paesi ex-socialisti non è stata facile, soprattutto nei primi anni della transizione, e questo a causa dei problemi riscontrati in questo campo sotto il vecchio regime. Per ovviare a questo problema, si è comunque cercato di ricorrere a delle fonti le più autorevoli e sicure possibili. Negli ultimi anni, l'Ungheria ha comunque fatto passi da gigante verso la creazione di un sistema statistico affidabile.

² È infatti chiaro che, in un determinato anno, un deficit può anche essere accettabile, per esempio nel caso di un esercizio caratterizzato da numerosi investimenti costosi ma necessari. Il problema si pone però quando la situazione deficitaria diventa una costante.

Ma quali sono, in fin dei conti, i principali effetti di un deficit sull'economia di un paese come l'Ungheria? Si possono distinguere due tipi di influenze negative, sull'inflazione e sulla crescita ed il processo di transizione in generale.

A) *La relazione deficit budgetario-inflazione*

Considerata la stretta interdipendenza tra politica fiscale e politica monetaria, il problema principale è rappresentato dal fatto che *una costante situazione deficitaria rischia di generare una spirale inflazionistica*, a dipendenza del metodo utilizzato per finanziare il deficit. In questo senso, la soluzione più pericolosa sembra essere la creazione monetaria³, dato che la monetizzazione del deficit si traduce necessariamente in un aumento dell'offerta di moneta, aumento che provoca automaticamente l'inflazione. Paradossalmente però, malgrado quest'effetto estremamente negativo, la creazione monetaria rappresenta la soluzione più correntemente utilizzata per finanziare un deficit budgetario (Somogyi 1993, 3; Lavigne 1995, 135-138), anche perché per molti paesi in transizione si tratta dell'unica soluzione applicabile. Da questo punto di vista, bisogna comunque dire che l'Ungheria si è quasi sempre trovata in una posizione alquanto favorevole, visto che, sin dall'inizio della transizione, ha potuto contare anche su altre fonti di finanziamento, ciò che le ha in parte permesso di evitare il ricorso alla creazione monetaria. A questo proposito, si può addirittura aggiungere che la legislazione ungherese fissa dei limiti a questa forma di finanziamento, ma il governo concede purtroppo spesso e volentieri delle deroghe, acconsentendo un rialzo temporaneo dei limiti (Hoen 1998, 84), cosicché il problema si ripresenta in tutta la sua forma.

Per quel che concerne le altre possibilità per finanziare il deficit, una soluzione interessante è rappresentata dai finanziamenti non-monetari, i quali richiedono però un buon sviluppo dei mercati finanziari⁴. Secondo Marie Lavigne, la situazione ungherese permetteva già all'inizio degli anni Novanta il ricorso a questo tipo di soluzione, prova ne è che è rapidamente divenuta la forma più utilizzata dal governo, il quale, al posto di chiedere prestiti alla Banca Centrale, metteva in circolazione dei titoli che venivano poi venduti a degli investitori esteri o nazionali. Da un punto di vista teorico, l'applicazione di questo metodo non avrebbe dovuto presentare effetti negativi sull'inflazione, visto e considerato che non comportava un aumento diretto dello stock di moneta, ma nella realtà la situazione era ben diversa: questa soluzione implicava infatti un aumento dei tassi d'interesse, ciò che provocava la diminuzione delle risorse finanziarie a disposizione per le aziende. Questo calo era dovuto al fatto che i titoli dello Stato, più liquidi e redditizi nonché meno rischiosi, erano preferiti ai crediti per l'economia. La conseguenza di questa situazione era di rinforzare la tendenza alla recessione, la quale contribuiva a mantenere alto il livello dell'inflazione (NU 1994, 177; Lavigne 1995, 138; Kornai 1997b, 109-110). Se, da un lato, l'Ungheria aveva quindi il grande vantaggio, almeno sulla carta, di evitare parzialmente il finanziamento inflazionistico del deficit ricorrendo ad un finanziamento non-monetario, dall'altro, questo

³ Questa soluzione implica ovviamente l'intervento della Banca Centrale, la quale crea e presta la moneta necessaria a coprire il disavanzo budgetario.

⁴ L'assenza di mercati finanziari sviluppati era uno dei motivi per i quali numerosi paesi erano praticamente obbligati a ricorrere ad un finanziamento monetario del deficit.

non la metteva di certo al riparo da sgradevoli sorprese. La realtà ha infatti dimostrato che, anche in assenza di un aumento diretto dell'offerta di moneta, degli effetti indiretti potevano comunque contribuire a mantenere elevata l'inflazione.

A questo punto del discorso, è allora più che lecito chiedersi se esistesse veramente una soluzione che avrebbe permesso all'Ungheria di evitare delle tendenze inflazionistiche. Teoricamente, questa soluzione avrebbe potuto essere incarnata dal finanziamento esterno del deficit, il quale non comportava alcun aumento dell'offerta di moneta⁵, ma nella realtà era inattuabile, per l'Ungheria così come per tutti gli altri paesi dell'est, in ragione del livello elevato del debito estero, il quale minava in modo fondamentale la credibilità del paese (Henry 1993, 61; Lavigne 1995, 138).

Questa breve analisi ha dunque dimostrato che, indipendentemente dal metodo utilizzato per il suo finanziamento, un deficit budgetario ha effetti importanti sull'inflazione. Rubando le parole a Kornai, si può affermare che “a budget deficit normally fuels inflation. There are exceptions to this – combinations of internal and external circumstances that allow a lasting budget deficit to coincide with a very low rate of inflation. Hungary is not one of the exceptions: there is a strong connection between the budget deficit and inflation” (Kornai 1997b, 109).

Ma se, da una parte, il deficit budgetario è una delle principali cause dell'inflazione, dall'altra, non bisogna neppure dimenticare che la relazione causale tra i due fenomeni è molto più complessa, tanto che la situazione inversa, anche se meno frequente, non è da escludere. In caso di forte inflazione, accompagnata per esempio da ritardi nel recupero delle tasse e dall'assenza di indicizzazione, il valore reale delle entrate fiscali diminuisce, originando così una situazione di deficit.

Possono inoltre esistere anche situazioni nelle quali questo rapporto di causalità non si manifesta: Keynes dimostrò per esempio che “tant que les individus ne se décident pas à réduire la quantité de monnaie qu'ils détiennent pour y substituer des actifs mieux protégés contre l'inflation, ils sont conduits à épargner plus et donc à conserver plus de monnaie, puisque sa valeur réelle a diminué. Le financement inflationniste crée ainsi automatiquement une demande pour la monnaie que le gouvernement émet pour financer son budget” (Henry 1993, 61-62).

Malgrado alcuni casi particolari, si può però concludere affermando che *un deficit budgetario si trasforma di norma in un aumento dell'inflazione*, la cui importanza varia a seconda del livello del disavanzo. Questo problema è particolarmente importante nelle economie in transizione, perché il persistere di disequilibri macroeconomici ritarda la conclusione della prima fase delle riforme, la stabilizzazione macroeconomica, ciò che non fa altro che frenare la crescita e la riuscita della transizione.

⁵ Il fatto di non provocare alcun aumento dell'offerta di moneta non è comunque un segno di garanzia, così come ha insegnato l'analisi dei finanziamenti non-monetari. Bisogna comunque obiettivamente aggiungere che, in questo caso, gli effetti indiretti sull'inflazione dovrebbero essere pressoché inesistenti.

B) Effetti sulla crescita e sul processo di transizione

Come visto nel capitolo preliminare, la stabilizzazione costituisce la pietra miliare sulla quale si fondano la liberalizzazione dell'economia e la ristrutturazione aziendale⁶, senza poi dimenticare che rappresenta anche la base per garantire una solida crescita dell'economia. Alcune semplici osservazioni permettono invece di dimostrare *gli effetti nefasti di un deficit budgetario sulla crescita e sul processo di transizione in generale*:

- *il deficit si accompagna normalmente a un forte debito pubblico*, il quale genera delle obbligazioni per il governo, in particolar modo sotto forma di pagamento degli interessi. Questo significa che una buona parte delle entrate fiscali deve essere consacrata al servizio del debito, il quale «mangia» letteralmente queste risorse ed impedisce così una loro utilizzazione più efficace, per esempio per degli investimenti produttivi necessari alla crescita. Bisogna inoltre fare molta attenzione, perché il processo di indebitamento è sovente cumulativo: un aumento del debito implica infatti un aumento dei montanti da pagare a titolo di interesse, ciò che incita a chiedere nuovi prestiti ed influenza così ancor più pesantemente il budget. Una buona politica budgetaria si rende quindi necessaria per impedire ad uno Stato di indebitarsi al di là dei propri mezzi (Abel 1990, 31; BM 1996, 51; Kornai 1997a, 125; IMF 1998, 99);
- *una difficile situazione budgetaria ha anche gravi ripercussioni per l'immagine di un paese*, sia a livello nazionale che internazionale (Kornai 1997a, 125). È infatti chiaro che il governo di un paese perennemente deficitario perde credibilità nei confronti degli agenti economici e degli investitori potenziali (Henry 1993, 97), i quali orientano le loro priorità altrove. Questa situazione è però alquanto grave se rapportata all'Ungheria, la quale ha bisogno come il pane degli investimenti per avviarsi verso una crescita stabile⁷.

Un paese deficitario si trova dunque in una situazione molto delicata, situazione che non va assolutamente sottovalutata, soprattutto in considerazione del circolo vizioso che la caratterizza: a causa dell'interdipendenza che regna nell'economia, un aggravamento rapido non è infatti da escludere ed il rischio che il governo perda il controllo della situazione è più che mai presente. Ma se, da un lato, è vero che questa interdipendenza moltiplica assai rapidamente gli effetti negativi per un paese già deficitario, dall'altro, è altrettanto vero che una diminuzione del deficit può generare lo stesso processo cumulativo in senso positivo. A questo proposito, Kornai fornisce un esempio significativo di come una diminuzione del deficit budgetario in Ungheria possa poi beneficiare delle diverse interazioni presenti nell'economia: “in some cases, easing one economic difficulty may help to reduce another.

⁶ Vale forse la pena di specificare meglio questa affermazione: come già detto in precedenza, le tre fasi della transizione non seguono un ordine preciso e la liberalizzazione e la ristrutturazione possono essere intraprese anche in presenza di disequilibri macroeconomici. È però evidente che un contenimento dell'inflazione ed una maggiore austerità budgetaria sono in ogni caso necessarie (BM 1996, 141), se non altro per evitare costi elevati e riuscire più facilmente e rapidamente la transizione.

⁷ Bisogna comunque segnalare che l'Ungheria, malgrado il suo deficit budgetario, ha sempre continuato a godere della reputazione di *partner* abbastanza stabile a livello internazionale, soprattutto se paragonata agli altri paesi dell'est (NU 1994, 268).

Let me give two instances of such a favourable interaction, one might say a ‘virtuous circle’. As the budget deficit lessens, the fall in government’s aggregate demand for credit has a ‘crowding in’ effect. This makes more funds available for private lending, which is conducive to the acceleration of growth. This in turn increases budget revenue, which further reduces the budget deficit. At the same time, the reduction in the state borrowing requirement reduces the demand for foreign credit, so improving the country’s external debt position. The interest premium paid on the debt is reduced. This means it is worth going substantially further in reducing Hungary’s budget deficit. The other example of a ‘virtuous circle’ is the climate of business opinion. In the space of a few months, ASP 95⁸ increased confidence among entrepreneurs and investors, at home and abroad”⁹ (Kornai 1997a, 141-142). A questo punto, appare quasi inutile ribadire l’importanza che assume una diminuzione del deficit budgetario nell’ottica della riuscita della transizione.

Ma quale deve essere, in termini prettamente numerici, l’importanza di questa diminuzione? La risposta ad una tale domanda non è evidentemente facile, visto e considerato che ogni paese ha le proprie caratteristiche ed i suoi problemi. Da un punto di vista teorico, è chiaro che la soluzione ottimale si manifesta a partire dal momento in cui le entrate sono perlomeno uguali alle uscite, ma nella realtà bisogna essere coscienti del fatto che il passaggio da una costante situazione deficitaria ad una equilibrata richiede tempi più o meno lunghi, motivo per il quale, a corto termine, un deficit può al limite anche essere accettato. A questo proposito, molti autori sono d’accordo nel riconoscere che, considerata la stretta correlazione tra i due elementi, *l’importanza del deficit dovrebbe essere inversamente proporzionale al livello dell’inflazione*: in caso di inflazione attorno al 50 %, tanto per citare un esempio, un deficit del budget contenuto entro il 5 % del PNL non dovrebbe causare troppi disequilibri¹⁰. Henry aggiunge poi che per i paesi in transizione, tenuto conto della loro situazione, questo valore di 5 % avrebbe dovuto rappresentare un tetto massimo (Henry 1993, 66, 97). Il significato di quest’affermazione non va comunque frainteso: affermare che un certo livello di deficit può anche essere accettabile non significa infatti per niente che tale situazione sia da considerarsi ottimale. Come già detto, l’obiettivo finale a lungo termine deve essere quello di eliminare completamente la differenza negativa tra uscite ed entrate, obiettivo da raggiungere grazie a delle diminuzioni progressive del deficit. Esiste però il rischio che i differenti paesi considerino il valore di 5 % - tanto per riprendere lo stesso esempio - come un “diritto al deficit” piuttosto che come un tetto massimo il cui superamento potrebbe generare importanti squilibri. In questo caso, gli sforzi potrebbero malauguratamente concentrarsi sul semplice contenimento del deficit all’interno di questo limite, senza la benché minima preoccupazione di migliorare la situazione, ciò che, in fin dei conti, è la sola cosa che conta dal punto di vista della stabilizzazione

⁸ Si tratta del programma di aggiustamento e di stabilizzazione lanciato dal governo ungherese nel marzo del 1995, programma che, come si vedrà in seguito, ha permesso un rapido miglioramento della situazione budgetaria (vedi parte I-capitolo 1.3)

⁹ Lo stesso Kornai rende però attenti sul fatto che nell’economia possono anche esistere interazioni sfavorevoli, per esempio “attempts to reduce the budget deficit at any price, by large tax increases may cause recession” (Kornai 1997a, 142).

¹⁰ Di riflesso, è però chiaro che, in caso di iperinflazione, un risultato positivo diventa imperativo (Henry 1993, 66).

macroeconomica¹¹. Come ha infatti scritto nel 1990 il celebre economista ungherese Janos Kornai, “to be able to cover expenditures out of revenues after so many years of budgetary imbalance is an opportunity not to be missed” (Kornai 1990, 116).

Un fattore importante che potrebbe però giocare nel senso di un certo appagamento è rappresentato dalla situazione budgetaria di numerosi paesi capitalisti ad economia di mercato, i quali funzionano malgrado abbiano dei deficit superiori a quello ungherese (Kornai 1990, 115). In questo caso però, un paragone del genere è parzialmente privo di significato, tanto sono diverse le situazioni tra i due gruppi di nazioni. I paesi in transizione devono infatti modificare completamente il loro sistema, economico e non, e questo nel quadro di una recessione resa ancor più profonda nei primi anni Novanta dalle misure di stabilizzazione e dalla soppressione del COMECON. I paesi capitalisti possono invece già beneficiare delle condizioni e delle strutture del mercato, ciò che rende la loro situazione meno preoccupante¹² (Mizsei 1993, 145).

La conclusione che possiamo trarre da questa analisi sui problemi direttamente correlati ad un deficit budgetario è dunque abbastanza evidente: l’Ungheria, per rilanciare veramente la propria economia ed istituire un’economia di mercato, aveva tutto *l’interesse di diminuire sin dai primi anni Novanta il suo deficit budgetario*, e questo il più rapidamente possibile, ciò che avrebbe dovuto permetterle di creare solide basi per una rapida crescita economica.

1.2 Elementi teorici di base della riforma della finanze pubbliche ungheresi

Uno studio della Comunità Europea, effettuato nel 1990, ha messo in evidenza che *l’Ungheria, per riuscire a diminuire il suo deficit, avrebbe dovuto procedere ad una riforma budgetaria completa* (Abel 1990, 32). L’obiettivo a medio-lungo termine era evidentemente quello di ristrutturare l’insieme del sistema di finanze pubbliche (NU 1992, 61) e di rimodellare la struttura del budget sul modello dell’economia di mercato (Tiraspolsky 1991, 227), così da permettere una gestione più efficace dello stesso, trasformandolo contemporaneamente in un vero strumento di politica economica (BM 1996, 132, 140). Tutto ciò implicava naturalmente una *revisione del ruolo dello Stato*, il quale avrebbe anch’esso dovuto adattarsi progressivamente alla nuova situazione (IMF 1996, 77) ed assumere di riflesso un ruolo totalmente differente da quello che svolgeva in un’economia pianificata: meno quantità ma più qualità!

Per quel che concerne l’aspetto quantitativo della produzione, l’economia di mercato esige una redistribuzione dei ruoli tra settore pubblico e privato. Lo Stato deve disimpegnarsi progressivamente ed il suo intervento divenire un’eccezione, non la regola come nell’economia socialista. Questo significa che il settore privato deve diventare il principale produttore di beni e servizi, mentre quello pubblico deve limitarsi a sostituirlo soltanto

¹¹ L’importante infatti non è di arrivare ad avere un deficit modesto, bensì di avere una situazione budgetaria sana, dove le spese possano essere coperte dalle entrate.

¹² Si può citare un esempio banale ma chiaro: si è visto che un debito elevato costa moltissimo in termini di interessi, ciò che distoglie delle risorse da un utilizzo più efficace, degli investimenti per esempio. È chiaro che questo fenomeno colpisce anche i paesi più sviluppati, ma, a differenza di ciò che accade in un paese in transizione, il loro bisogno in investimenti è senza ombra di dubbio minore.

quando quest'ultimo, per un motivo o per l'altro, non è in grado di fornirli efficacemente¹³. La sua preoccupazione principale deve però divenire quella di assicurare la stabilità macroeconomica e creare il quadro giuridico ed istituzionale favorevole per lo sviluppo del settore privato e della concorrenza¹⁴: è il passaggio dallo Stato produttore allo Stato gendarme messo in evidenza precedentemente (vedi capitolo preliminare).

Il fatto di diminuire l'intervento statale non significa comunque che la qualità dei prodotti offerti debba essere tralasciata, anzi, al contrario, questa diminuzione dovrebbe in principio favorire una miglior concentrazione degli sforzi, così da permettere un netto miglioramento dell'efficacia e della qualità dei servizi. In quest'ottica, un accentramento degli sforzi sui risultati ed i costi, piuttosto che sulle risorse utilizzate, potrebbe rivelarsi decisivo (BM 1996, 132-133).

A questo punto, dopo avere analizzato il ruolo dello Stato in un economia di mercato, è utile spendere qualche parola anche su quello della funzione pubblica. Fino a prova contraria, l'elemento alla base del funzionamento dello Stato è infatti ancora costituito dalla manodopera, senza la quale le proposizioni di miglioramento della gestione budgetaria non resterebbero che semplici propositi. È però altrettanto vero che la funzione pubblica era confrontata con diversi problemi all'inizio della transizione, tanto che, se si volevano veramente portare a termine delle riforme budgetarie, *enormi cambiamenti a questo livello costituivano il primo passo da compiere*. I problemi principali erano rappresentati dalle scarse competenze contabili, fiscali, regolamentari ed amministrative necessarie all'economia di mercato¹⁵, dall'elevato numero di effettivi che nuoceva all'efficacia, dall'assenza di quadri sufficientemente qualificati, dalla debole capacità di esecuzione dei funzionari e dall'importanza delle considerazioni personali e politiche nella determinazione di remunerazioni e promozioni. Quest'ultimo punto è da considerarsi particolarmente importante, perché la non presa in considerazione delle prestazioni personali influiva in maniera decisiva sul comportamento dei lavoratori, i quali in simili condizioni non erano per niente motivati a dare il massimo di loro stessi, con conseguenze gravissime per l'economia statale: morale basso, assenteismo, lavoro nero, bassa produttività, corruzione, fughe verso il settore privato, tanto per citare le principali. È dunque più che evidente che la riforma delle finanze pubbliche avrebbe dapprima dovuto passare attraverso la risoluzione di tutti questi problemi, prima di tutto fondando le decisioni relative alla carriera sul principio del merito, poi assicurando la formazione necessaria all'economia di mercato ed aggiustando gli effettivi in funzione del budget e della massa salariale (BM 1996, 134, 137).

Dopo questa breve parentesi, per altro necessaria, sull'importanza di rivedere il ruolo della funzione pubblica, è giunto il momento di ritornare al problema del budget. Si è visto in

¹³ Per esempio nel caso di servizi puramente collettivi (difesa, ordine pubblico, protezione dell'ambiente), di beni che presentano delle esternalità positive per la società intera (salute, insegnamento), di monopoli naturali (gas, trasporti), di beni per i quali l'informazione a disposizione dei consumatori e dei produttori è scarsa (assicurazioni private) (BM 1996, 133).

¹⁴ Chiaramente, per permettere uno sviluppo del settore privato, lo Stato deve progressivamente diminuire il controllo che esercita su questo tipo di attività economica (BM 1996, 132).

¹⁵ Questo non significa che i funzionari non fossero formati, ma semplicemente che non erano formati per lavorare in un'economia di mercato (BM 1996, 134).

precedenza che la diminuzione del deficit implica un nuovo ruolo per lo Stato, ma quali sono concretamente gli assi su cui esso deve agire per ristabilire una situazione di equilibrio?

Da un punto di vista teorico, la logica risposta alla domanda precedente, pur se banale, è una sola: visto che un deficit budgetario è il risultato di una situazione dove le uscite sono superiori alle entrate, una sua diminuzione non può passare che da *un'aumento delle entrate e/o da una diminuzione delle spese*. Sebbene degli sforzi nelle due direzioni siano necessari, l'esperienza internazionale dimostra che le riforme hanno molte più probabilità di successo se centrate principalmente sulla riduzione delle spese piuttosto che sull'incremento delle entrate. Questo è probabilmente dovuto al fatto che è molto più facile, almeno teoricamente, eliminare delle spese già esistenti che creare dal nulla nuove entrate. Il caso magiaro si prestava d'altronde molto bene a questa strategia, visto e considerato che, all'inizio degli anni Novanta, l'Ungheria era uno dei paesi con le spese (in % del PIL) più elevate al mondo (Kornai 1997a, 137) (vedi allegato 3). L'analisi della realtà ungherese dell'epoca metterà però in evidenza che questa teoria si è scontrata a numerosi ostacoli ed è stata di difficile applicazione. Lo scopo di questo paragrafo non è comunque quello di soffermarsi sulle misure specifiche prese dall'Ungheria per risanare la sua situazione budgetaria¹⁶, motivo per il quale si insisterà soltanto sugli aspetti teorici relativi alla diminuzione del deficit del budget.

A) Entrate

Per quel che concerne la parte “entrate” del budget, una riforma si rendeva più che mai necessaria, e questo perché *la fine del socialismo ha contemporaneamente rappresentato la fine del sistema di tassazione socialista*, un sistema complesso e per niente compatibile con l'economia di mercato¹⁷. Questo significa quindi che un nuovo sistema avrebbe dovuto essere creato dal nulla. A dire il vero, non si può comunque nemmeno parlare dell'esistenza di un sistema di tassazione socialista, visto che tutte le entrate ed uscite del budget erano pianificate in modo da assicurare l'equilibrio budgetario (NU 1992, 60). Le tasse e le sovvenzioni rientravano dunque anch'esse nella logica dell'economia pianificata e la loro funzione era semplicemente quella di scoraggiare le deviazioni dagli obiettivi del piano, rispettivamente incoraggiarne il raggiungimento (Newbery 1990, 82-83). In un tale sistema, le fonti di guadagno erano implicite e rappresentate dal controllo statale su prezzi, salari e profitti delle aziende, ciò che rendeva superfluo qualsiasi tipo di tassazione nel vero senso

¹⁶ Questo argomento farà infatti l'oggetto dei paragrafi seguenti (vedi parte I-capitolo 1.2 e 1.3).

¹⁷ Basti pensare che, prima delle riforme del 1968, in Ungheria esistevano 2'500 differenti tipi di tassi d'imposta sulla CA o di sovvenzioni, ridotti poi a circa 1'000 dopo il NME. Inoltre, tasse e sovvenzioni erano sovente negoziate caso per caso ed ex-post. Con un tale sistema, il rischio di ingegalità era evidentemente elevato (Newbery 1990, 82).

del termine¹⁸ (Edwards 1992, 139). La fine del socialismo e del controllo statale ha però provocato la scomparsa di gran parte di questa base di tassazione rappresentata dai profitti delle grandi aziende di Stato (Kornai 1997a, 137), le quali non potevano quindi più essere utilizzate come fonti sicure di entrate e come veicolo per tassare indirettamente anche i singoli (McKinnon 1992, 112-113). Non bisogna poi nemmeno dimenticare che un altro problema era rappresentato dalla scomparsa dell'imposta sul commercio con il COMECON, la quale ha anch'essa costituito una buona fonte di guadagno durante l'epoca socialista (Portes 1990, 15). All'inizio degli anni Novanta, l'Ungheria si è quindi trovata confrontata con l'enorme problema di dover aumentare le sue entrate in un contesto dove le stesse erano in netto declino: *il compito si sarebbe dunque rivelato doppiamente arduo e la creazione di un moderno sistema di tassazione una priorità assoluta*. Neanche quest'ultima operazione sarebbe comunque stata facile, visti e considerati i numerosi problemi che attanagliavano l'Ungheria dell'epoca. Tra questi, due destavano particolare preoccupazione (Kornai 1990, 117-126):

-il paese era innanzitutto confrontato con il problema della *frode*, la quale era particolarmente importante nel periodo socialista, quando la gente cercava in ogni modo di ingannare il governo¹⁹, un comportamento che, a corto termine, ben difficilmente sarebbe scomparso dalle abitudini degli ungheresi. Era quindi facile immaginare che, in seguito all'introduzione di un nuovo sistema di tassazione, la gente avrebbe fatto di tutto per evitare il pagamento delle tasse, per esempio sottovalutando il proprio livello di reddito o continuando a tenere nascoste le ancora numerose attività private clandestine, le quali non avrebbero infatti avuto alcun interesse ad uscire allo scoperto. Evidentemente, a meno di mettere delle spie in ogni casa, questo problema era praticamente irrisolvibile ed il governo avrebbe dovuto abituarsi al fatto che, almeno nei primi tempi, non sarebbe probabilmente mai stato in grado di riscuotere tutte le tasse. Proprio per questo, bisognava ricercare una base fiscale larga, ma con poche imposte e facilmente prelevabili (TVA, imposte sulle persone fisiche, dazi doganali). Era inoltre importante che questa base fosse solida, così da permettere delle entrate sufficienti anche nei periodi di crisi²⁰ (Henry 1993, 66). *L'Ungheria aveva praticamente bisogno di un sistema di tassazione abbastanza efficace da permetterle di raccogliere delle entrate sufficienti al mantenimento dello Stato*

¹⁸ Si possono a questo proposito citare alcuni esempi concreti: prima di tutto, tassare le aziende era inutile, visto che lo Stato era il loro proprietario e beneficiava dei loro profitti, ciò che in fin dei conti rappresentava già una forma di tassazione. Secondariamente, anche supponendo che lo Stato decidesse di aumentare il prezzo di un bene nell'ottica di aumentare il *surplus* delle aziende, quest'ultimo sarebbe ovviamente ritornato nelle casse statali, ciò che rendeva inutile una tassa sulla consumazione, senza poi nemmeno dimenticare che le aziende non avrebbero avuto nessuna possibilità di ripercuotere questa tassa sui consumatori, i prezzi essendo controllati dal governo. Da ultimo, i salari erano già fissati in funzione di generare un *surplus*, dunque anche una tassa sulle persone sarebbe stata superflua (McKinnon 1992, 110-111).

¹⁹ Riuscire a defraudare lo Stato, appropriarsi della sua ricchezza od evitare le proprie obbligazioni era addirittura considerato un atto lodevole (Kornai 1990, 118).

²⁰ Henry cita a questo proposito il caso negativo dell'Argentina, la quale era strettamente dipendente, per le sue entrate, dalle tasse all'esportazione e dai redditi delle aziende pubbliche: l'aumento dell'inflazione e la conseguente perdita di competitività dell'economia innescarono però una forte crisi, il cui effetto in termine di diminuzione delle entrate si fece sentire fortemente (Henry 1993, 66).

*ed alla copertura delle spese*²¹, ma senza testare la lealtà dei cittadini o violare la loro privacy: in quest'ottica, bisognava cercare di raccogliere le tasse laddove ciò fosse possibile e per farlo ci volevano delle categorie di imposte impersonali e semplici, soprattutto per evitare il problema della frode fiscale;

- un altro importante problema era rappresentato dalle *deduzioni fiscali a titolo di sovvenzioni*. La tendenza in vigore all'epoca consisteva infatti a sovvenzionare gli agenti economici accordando loro delle deduzioni sulle tasse da pagare, deduzioni ottenute manipolando i tassi d'imposta. Questo modo di fare era però chiaramente incompatibile con le condizioni del mercato, visto e considerato che delle tasse differenziate conducevano a delle distorsioni nel sistema dei prezzi, rendendo così impercettibili i costi reali. Sebbene alcuni tipi di sovvenzioni restavano ancora necessari (politiche sociali o culturali per esempio), il modo di sovvenzionamento andava dunque assolutamente rivisto, per esempio applicando dei tassi uniformi indipendentemente dalla categoria tassata²² ed iscrivendo nella parte "uscite" del budget le sovvenzioni accordate.

Alla luce di quanto appena detto, appare quindi evidente che l'elaborazione del nuovo sistema di tassazione avrebbe dovuto essere effettuata tenendo conto dei probabili effetti che le diverse tasse avrebbero avuto sui singoli individui e sulle prestazioni economiche, in particolar modo produzione ed investimento²³. In conclusione, considerata la molteplicità di effetti il gioco, non si può che confermare il fatto che la creazione del sistema fiscale, sebbene necessaria, si sarebbe rivelata molto ardua.

B) Uscite

Così come per le entrate, *la diminuzione del deficit richiedeva una miglior gestione ed un miglior controllo anche per quel che riguarda le spese*, nonché una revisione delle priorità in funzione del nuovo ruolo assunto dallo Stato e descritto in precedenza. Una limitazione delle spese, oltre che necessaria nell'ottica dell'equilibrio budgetario, era inoltre giustificata dal fatto che, in generale, il "troppo Stato" compromette delle buone prestazioni economiche per almeno due motivi (BM 1996, 137):

- *quando il livello della spesa pubblica è elevato, si rischia di attribuire molti fondi a dei programmi il cui effetto sulla produttività e la crescita è pressoché nullo*. Parallelamente, il montante del risparmio delle amministrazioni pubbliche e degli investimenti statali è basso, mentre la crescita necessita investimenti elevati. In parole povere, se le spese sono

²¹ Questo era inoltre giustificato dal fatto che, qualunque fosse la forma delle tasse, era sempre ed in ogni caso il popolo che doveva pagare le spese (generazioni odierne o future) (Kornai 1990, 135).

²² Qualsiasi trattamento preferenziale per prodotti, servizi, attività o gruppi sociali avrebbe quindi dovuto essere abolito (Riecke e Antal 1993, 112; Kornai 1990, 122).

²³ La fissazione di tassi d'imposta elevati per ottenere maggiori entrate può per esempio generare l'effetto contrario, vale a dire una diminuzione dell'attività accompagnata da minori entrate (Somogyi 1993, 3). Paradossalmente, una tassa più bassa può quindi permettere di ottenere entrate superiori rispetto ad una troppo elevata, la quale può agire da controincentivo all'attività economica.

troppo elevate rischiano di essere inefficaci e di contribuire molto meno di quel che potrebbero alla crescita;

- *il finanziamento delle spese pubbliche è costoso e si rischia di non arrivare a coprire tutte le uscite con le tasse*, rendendo così ancor più precaria la situazione budgetaria, con tutte le conseguenze annesse, in particolare a livello di inflazione.

Ma quali sono, in fin dei conti, le misure da adottare nell'ottica di diminuire le spese?

Innanzitutto, bisogna segnalare che il socialismo era caratterizzato da quel che gli economisti chiamano “soft budget constraint”, vale a dire un sistema di pratiche budgetarie lassiste²⁴ e senza alcun controllo²⁵, ciò che si tramutava nell'assenza di qualsiasi disciplina finanziaria da parte delle aziende. Quest'assenza di disciplina non deve però sorprendere più di quel tanto, visto che le loro perdite erano prese a carico, tramite prestiti o sovvenzioni, dallo Stato, ciò che, rendendo impossibile il fallimento, non le incitava di certo a fare degli sforzi nell'ottica di migliorare i loro risultati (Hillman 1990, 63; Newbery 1990, 80; Voynic 1993, 149). Questo fenomeno era però gravido di conseguenze per il budget statale, visto che venivano spese delle cifre enormi per mantenere in vita artificialmente delle aziende perennamente deficitarie e per niente stimolate ad aumentare la loro efficacia²⁶ (Szabo 1991, 74; IMF 1996, 87). Non si deve poi nemmeno dimenticare che questi montanti avrebbero anche potuto essere spesi in modo molto più utile, per esempio sotto forma di investimenti. È quindi più che evidente che il risanamento delle finanze pubbliche avrebbe dapprima dovuto passare da un cambiamento di mentalità: *la limitazione delle spese necessitava infatti un sistema più restrittivo, con restrizioni budgetarie rigorose e controlli più severi per le aziende*²⁷, il tutto nell'ottica di aumentare vertiginosamente la loro disciplina budgetaria e, indirettamente, anche quella dello Stato (Hillman 1990, 63). A questo proposito, non pochi esperti erano addirittura dell'idea che il successo di tutta la stabilizzazione sarebbe dipeso da come il governo avrebbe applicato questo concetto che - in opposizione al “soft budget constraint” - sarà chiamato “hard budget constraint” (Voynic 1993, 155; IMF 1996, 92).

Da un punto di vista dei singoli posti del budget, senza volere ora entrare nei dettagli dei tagli effettuati dall'Ungheria²⁸, sin dall'inizio della transizione è apparso evidente che alcuni cambiamenti erano necessari:

²⁴ Il sistema socialista poteva essere considerato “soft” nel senso che praticamente tutto (sovvenzioni, imposte, crediti, prezzi) veniva negoziato caso per caso e sovente anche a posteriori. In nessun campo del budget esistevano infatti dei principi uniformi e stabili (Kornai 1996, 175-176).

²⁵ Il piano delle spese era infatti elaborato dal partito e non necessitava l'approvazione del Parlamento, motivo per il quale i montanti messi a budget potevano senza alcun problema essere superiori al necessario (Kornai 1995, 28).

²⁶ Oltre alle conseguenze sul budget statale - ciò che più interessa in questo momento - questa situazione era estremamente pericolosa anche per l'economia in generale, la quale per crescere aveva bisogno di tutt'altro che di un nugolo di aziende inefficaci.

²⁷ In quest'ottica, bisogna segnalare che il progressivo passaggio all'economia di mercato rinferma in sé stesso queste necessità, visto e considerato che in questo tipo di regime il budget è costantemente sotto gli occhi del Parlamento, della popolazione, dei media e delle istituzioni internazionali (FMI e BM in particolare) (Kornai 1997b, 21), ciò che, come detto, non era il caso nelle economie pianificate.

²⁸ A questo proposito, vedi parte I-capitolo 1.2.

- i tagli più importanti avrebbero dovuto concernere le *sovvenzioni*, in particolar modo quelle ai beni di consumo ed alle aziende deficitarie (Edwards 1992, 140). Il mantenimento delle prime, sebbene importanti per aiutare i più poveri, non era affatto giustificato: i prezzi sussidiati beneficiavano infatti a tutta la popolazione e non soltanto ai bisognosi²⁹, motivo per il quale meglio valeva eliminare del tutto questo tipo di sussidi e ricercare altri metodi più efficaci per aiutare i meno abbienti³⁰ (Kornai 1990, 135-136; Henry 1993, 67; Riecke e Antal 1993, 112). Il sistema delle sovvenzioni conduceva inoltre anche alla formulazione di prezzi che non riflettevano in alcun modo le variazioni dei costi (Abel 1990, 28), ciò che in un'economia di mercato non sarebbe stato accettabile. Per quel che concerne le seconde, si è già ampiamente discusso del loro effetto nefasto sull'efficienza delle aziende e sulle loro conseguenze per il budget statale³¹;
- un altro settore che si prestava molto bene a dei risparmi era rappresentato dal *sociale*. È più che mai evidente che questo tipo di protezione resta necessario anche in un'economia di mercato, ma il socialismo era caratterizzato da benefici sociali troppo numerosi e generosi³²: occuparsi solamente dei gruppi più vulnerabili e bisognosi, lasciando in generale più responsabilità ai singoli individui, non avrebbe in principio dovuto costituire un problema per la società (Newbery 1990, 80-81; Nuti e Portes 1993, 17; BM 1996, 132, 138-139);
- un'altra importante categoria di spese era rappresentata dalla *funzione pubblica*. Altri tagli erano quindi possibili in questo campo, dove, come già accennato, il numero di lavoratori era ampiamente superiore al necessario. Questo tipo di tagli poneva però dei problemi d'ordine morale, visto e considerato che si sarebbe dovuto dare ai partenti la possibilità di trovare lavoro altrove, impresa evidentemente non facile in ragione del previsibile calo della domanda di lavoro durante la prima fase di aggiustamento (Henry 1993, 68; Kornai 1997b, 55);

²⁹ Molto sovente, i maggiori beneficiari erano addirittura i più ricchi, i quali potevano permettersi un consumo superiore di beni sovvenzionati. Questo sistema presentava quindi degli effetti redistributivi pressoché nulli e contribuiva ben poco alla realizzazione della giustizia sociale (Abel 1990, 28-29).

³⁰ Kornai propone due esempi significativi dell'inutilità di questo tipo di sussidi. Il primo concerne il prezzo dei libri: l'autore ungherese si chiede a cosa serve diminuire il prezzo anche per coloro che possono acquistarlo al prezzo di mercato, giungendo alla conclusione che sarebbe molto più giusto dare dei sussidi unicamente a quegli studenti che non possono permetterseli. Lo stesso discorso vale per l'agricoltura: perché aiutare anche chi può garantirsi una nutrizione ai prezzi di mercato? Gli aiuti dovrebbero anche in questo caso essere riservati unicamente a quelle persone che, obiettivamente, non hanno mezzi sufficienti per mangiare. Visto e considerato che nei due casi citati la gran parte della popolazione sarebbe rientrata nella categoria delle persone che non avrebbe avuto alcun problema a pagare il prezzo di mercato, l'eliminazione di questo tipo di sovvenzioni avrebbe permesso dei risparmi enormi allo Stato (Kornai 1990, 135-136).

³¹ Alcuni sussidi di questo tipo potevano al limite essere ancora giustificati per le aziende nascenti o per quelle che avessero subito dei gravi *shock* in margine alla transizione. In nessun caso, lo Stato avrebbe però dovuto continuare a tenere in vita artificialmente aziende perennemente deficitarie (Kornai 1990, 136).

³² Più fattori permettono di spiegare questa situazione: gratuità di numerose prestazioni, criteri di eleggibilità riempibili troppo facilmente, diritto al lavoro. La logica conseguenza è che gli aiuti superavano ampiamente i bisogni, ciò che poneva però enormi problemi etici (tutti erano aiutati allo stesso modo, anche i non bisognosi) ed economici (costi elevati, necessità di mantenere elevati i tassi d'imposta, assenza di soldi per chi ne aveva veramente bisogno) (Lavigne 1992, 153-154; Kornai 1997b, 56).

- anche se appare strano parlare di aumento delle spese in un contesto caratterizzato dalla necessità di diminuirle drasticamente, *un aumento degli investimenti pubblici era necessario nell'ottica di colmare il ritardo accumulato negli anni del socialismo e modernizzare le infrastrutture*, al fine di renderle così compatibili con l'economia di mercato. All'alba della transizione, i montanti attribuiti a questo tipo di investimenti erano infatti nettamente insufficienti, ma questa situazione andava assolutamente corretta. Uno studio della BM, a titolo informativo, indicava che la crescita massima ipotizzabile necessitava un livello di investimento pubblico almeno uguale al 5 % del PIL, mentre circa 1/5 delle spese pubbliche doveva finanziare investimenti di questo tipo (BM 1996, 140; Somogyi 1993, 4).

Bisogna comunque precisare che, sebbene la transizione implichi anche dei costi supplementari, le spese totali andavano assolutamente diminuite: solo così, infatti, il riequilibrio del budget avrebbe potuto diventare più di una semplice illusione. Non si deve poi nemmeno dimenticare che una riduzione avrebbe anche potuto avere ripercussioni interessanti sui tassi d'imposta, i quali avrebbero eventualmente potuto essere abbassati, con conseguente aumento della popolarità del governo (Kornai 1990, 137).

Fino a questo momento, le entrate e le uscite del budget sono state trattate separatamente, affermando semplicemente che il ripristino di una situazione equilibrata passa da un aumento delle entrate e/o da una riduzione delle uscite. In realtà, il discorso è evidentemente più complesso ed *esiste una stretta relazione tra le due parti del budget, visto e considerato che il montante delle entrate dipende dalle uscite*: più le spese sono elevate, più entrate sono necessarie per il loro finanziamento. Comunque, almeno da un punto di vista teorico, non è poi così sbagliato ragionare come se il budget fosse composto da due elementi distinti, soprattutto nel caso dei paesi in transizione. Cercare di aumentare le entrate il più possibile, indipendentemente dai bisogni³³, permette infatti nel migliore dei casi di generare dei *surplus*, i quali non possono che essere utili per quei paesi che conoscono un cambiamento totale del loro sistema. Lo stesso discorso può essere fatto per le spese: se esiste la possibilità di diminuirle oltre il livello necessario per assicurare l'equilibrio, vale sicuramente la pena di agire in questo senso, per eventualmente ottenere un *surplus* utilizzabile in seguito. È però chiaro che, come detto, un discorso di questo genere è alquanto teorico ed anche difficilmente applicabile all'Ungheria degli anni Novanta, soprattutto se si considera il fatto che il suo obiettivo primario, a corto-medio termine, era rappresentato dalla diminuzione del deficit. Un equilibrio ed eventuali *surplus* non erano contemplati che a lunga scadenza.

Al di là di quelli che possono essere questi discorsi teorici, *l'Ungheria avrebbe dunque innanzitutto dovuto fare il possibile per limitare il suo deficit budgetario*, cominciando ad aumentare le fonti di entrate ed a ridurre le spese laddove ciò fosse possibile, senza però fare dell'equilibrio del budget un obiettivo da raggiungere ad ogni costo e subito. Indipendentemente dai posti del budget toccati dalle riforme, *l'importante era mettere in*

³³ Sempre naturalmente tenendo in considerazione gli effetti secondari, ampiamente discussi in precedenza, di tassi troppo alti.

atto una politica fiscale sostenibile, la quale avrebbe dovuto fissare le spese in modo che potessero essere coperte anche nell'immediato futuro. In quest'ottica, bisognava soprattutto fare attenzione a non spendere anticipatamente dei tagli preventivati per gli anni successivi, ma non ancora realizzati, ed a non aumentare le spese in momenti congiunturalmente favorevoli unicamente a causa di fattori particolari e temporanei (Kornai 1990, 137-138; Szapary 1993, 115-116), pena il rischio di trovarsi in futuro con delle entrate inferiori e delle spese non più sostenibili, con conseguente ulteriore aumento del deficit.

In conclusione, l'analisi del problema dell'equilibrio del budget ha mostrato l'interesse per un paese di trovarsi in una situazione equilibrata, ma ha anche messo in evidenza il fatto che, almeno a corto termine, il governo ungherese avrebbe dovuto accontentarsi di ridurre il più possibile il suo deficit. Il problema principale era costituito dal fatto che il contesto iniziale naturale della transizione è totalmente opposto alle necessità di un paese deficitario: le entrate diminuiscono allora che dovrebbero aumentare, mentre le spese aumentano allora che dovrebbero diminuire. In altre parole, si può affermare che esiste una stretta correlazione tra il PIL e la bilancia budgetaria, le spese essendo correlate negativamente e le entrate positivamente alla sua crescita (Kornai 1997b, 53). Questo significa dunque che *la relazione deficit-crescita economica è molto più complessa di quel che potrebbe sembrare a prima vista*: se, da una parte, è infatti vero che un paese deficitario conosce dei problemi di crescita, dall'altra, è altrettanto vero che, per diminuire il suo deficit, questo paese deve conoscere una buona crescita del PIL.

A questo punto, il meno che si possa dire è che il compito dell'Ungheria sarebbe risultato alquanto arduo. I primi anni della transizione hanno d'altronde confermato questa impressione, visto e considerato che sono stati caratterizzati da una continua crescita del deficit budgetario.

2 Il periodo 1988-1994: la crisi delle finanze pubbliche

Le riforme budgetarie, cominciate nel lontano 1988 con quella della fiscalità, avevano evidentemente come obiettivo principale la diminuzione del deficit, all'epoca ancora abbastanza debole. Se, da un lato, si può affermare che il governo ungherese ha avuto il merito di intervenire rapidamente in questo senso³⁴, dall'altro, non si può fare a meno di constatare che le misure introdotte in quegli anni si sono rivelate insufficienti per migliorare la situazione. Malgrado gli sforzi intrapresi, questo periodo è addirittura stato caratterizzato, così come detto, da una *continua crescita del deficit*. Un primo paragrafo metterà l'accento sulle principali misure adottate dall'Ungheria nell'ottica di diminuire il suo deficit budgetario durante questi primi anni della transizione, mentre in un secondo saranno presentati i motivi che hanno condotto ad un tale aggravamento.

³⁴ Questo dimostra una certa sensibilità del governo nei confronti del problema.

2.1 Principali misure adottate

A) *La riforma della fiscalità*³⁵

Per cercare di aumentare le proprie entrate fiscali, *l'Ungheria ha abbandonato il vecchio sistema inefficace di tassazione socialista e ne ha creato uno molto più moderno, fondato su tre categorie di imposte*: la TVA, l'imposta sul reddito delle persone fisiche e l'imposta sui benefici delle società³⁶. A queste vanno inoltre aggiunte le quote di sicurezza sociale pagate dai lavoratori e dai datori di lavoro.

Il principio direttore di questa riforma era di *uniformizzare il regime d'imposizione per i differenti settori dell'economia e per gli individui, al fine di rendere così universale l'imposizione*. Questa strategia è stata pensata soprattutto nell'ottica di risolvere il problema dell'evasione fiscale. Bisogna comunque subito precisare che l'uniformizzazione del regime fiscale non poteva evidentemente risolvere in un colpo solo tutti i problemi. A questo proposito, si possono infatti distinguere due forme di evasione fiscale:

- la prima è incarnata dalla *volontà di evadere soltanto parzialmente il fisco*. In questo caso, l'obbligazione fiscale non è messa in discussione, ma i singoli agenti cercano però di negoziare la categoria di tassazione, il tutto nell'ottica di pagare il meno possibile: è proprio in situazioni del genere che l'uniformizzazione del regime fiscale può diventare interessante;
- la seconda forma è rappresentata dall'*evasione fiscale tout court*, sotto forma di non dichiarazione di alcun reddito. Questa forma è evidentemente più difficile da combattere e l'introduzione di un regime uniforme non è di certo sufficiente per debellare il problema. È infatti chiaro che una tassazione uniforme non influenza più di quel tanto il comportamento di una persona che ricorre a questa soluzione, visto che, in questo caso, l'obiettivo non consiste nella ricerca di una categoria di tassazione più favorevole, bensì nel tentativo di non pagare alcun montante a titolo di tasse.

Riassumendo, si può dunque affermare che un sistema di tassazione uniforme può, in alcuni casi, aiutare a combattere l'evasione fiscale, ma da solo non è in grado di eliminare completamente il problema. Esistono infatti, come appena detto, delle situazioni nelle quali l'efficacia di questa soluzione è praticamente nulla. Per quel che concerne l'Ungheria, questa scelta sembrava però oltremodo azzeccata, visto che il problema principale era rappresentato dal fatto che i singoli agenti, le aziende in particolare, non discutevano la loro obbligazione, ma cercavano soltanto di pagare meno tasse del dovuto. È però importante aggiungere che, malgrado la creazione di un regime uniforme, il governo ungherese decise

³⁵ Questa riforma era particolarmente importante, perché era una delle prime intraprese dal paese. Essa avrebbe quindi dovuto creare le basi sulle quali costruire l'intera transizione e, parallelamente, dimostrare la volontà del governo di procedere con le riforme. È chiaro che, soprattutto all'inizio della transizione, il loro successo era fondamentale per conquistare la fiducia popolare (Newbery 1990, 93).

³⁶ Le prime due rappresentano delle novità in rapporto al periodo socialista. La terza esisteva invece già, ma è stata sostituita da una più efficace. Si può inoltre notare che queste categorie di tasse corrispondono a quelle in vigore in un sistema occidentale, ciò che è d'altronde indispensabile nell'ottica di un futuro avvicinamento all'UE.

comunque di salvaguardare delle allocazioni e delle sovvenzioni per attenuare le conseguenze indesiderabili di questa nuova situazione. Le autorità avevano infatti paura che la prima fase della transizione potesse essere caratterizzata da disequilibri ed imperfezioni del mercato, timori che, alla luce di quel che sarebbe poi successo, erano più che giustificati³⁷ (Newbery 1990, 88-89).

Lo scopo di questa riforma era di creare un contesto fiscale stabile, regolamentare e fissato dalla legge. *Si voleva introdurre una fiscalità non arbitraria e imparziale*, in modo da lasciare alle aziende una più grande libertà per riuscire o no a dipendenza dei loro sforzi (Newbery 1990, 89; Newbery 1997, 413). In quest'ottica, il cuore della riforma era costituito dall'abbandono della possibilità di cambiare le regole del gioco in materia di tasse attraverso un semplice decreto governativo (Riecke e Antal 1993, 108). A partire dal 1988, le regole fiscali, sino ad allora soggette alle decisioni dell'amministrazione o del governo, diventarono infatti da sottomettere all'approvazione del parlamento (Chavance 1994, 183). Dopo questa breve introduzione generale, è finalmente giunto il momento di presentare nel dettaglio le tre categorie di tasse che, a partire dalla fine degli anni Ottanta, hanno costituito l'ossatura del telaio fiscale ungherese.

a) TVA

La Tassa sul Valore Aggiunto (TVA), la prima grande novità del nuovo sistema di tassazione ungherese, è stata introdotta nel 1988 in sostituzione della tassa variabile indiretta sulla cifra d'affari³⁸ (Newbery 1997, 424). I tassi variano evidentemente in funzione del tipo di bene e sono in continua evoluzione³⁹.

Lo scopo di questa misura, oltre naturalmente quello di procurare nuove fonti di entrate allo Stato, era di fornire un'immagine precisa del peso dell'imposta e di permettere indirettamente una diminuzione delle sovvenzioni (Chavance 1994, 183).

b) Imposta sul reddito delle persone fisiche (IRP)

L'altra importante novità è rappresentata dall'introduzione, sempre nel 1988, della fiscalità personale. L'Ungheria ha creato un sistema progressivo, dove i tassi d'imposta sono abbastanza deboli per i redditi bassi, mentre quelli superiori sono sottoposti a dei tassi più elevati. Inizialmente, a titolo d'esempio, i tassi variavano tra il 20 % (redditi inferiori del 64 % alla media del 1987) ed il 60 % (redditi dieci volte superiori a questa stessa media). Nel 1989, in ragione delle entrate superiori alle previsioni durante il primo anno di applicazione di questa imposta, i tassi furono comunque già diminuiti, passando a 17 % rispettivamente

³⁷ Questo non significa però che la soluzione di mantenere dei trattamenti speciali fosse veramente efficace, così come si vedrà in seguito (vedi parte I-capitolo 1.2.2).

³⁸ Alcune tasse indirette rimasero comunque in vigore, in particolare sull'alcool, il tabacco ed il carburante (Newbery 1997, 424).

³⁹ La TVA variava inizialmente tra 0 % e 25 %. In seguito, la tendenza è sempre stata quella di diminuire lo scarto tra il tasso inferiore e quello superiore, tanto che oggi i tassi oscillano tra 12 % e 25 % (Lavigne 1995, 128; OCDE 1997, 49). A breve termine, non si attendono comunque cambiamenti importanti di questi tassi (EC e GRH 2000, 7).

56 %. Gli aggiustamenti si sono poi susseguiti di anno in anno, sino all'ultima revisione di alcuni mesi fa (per i dettagli, vedi parte I – capitolo 1.3.2).

L'obiettivo di questa nuova imposta era duplice: innanzitutto, anch'essa perseguiva l'obiettivo generale di aumentare le entrate fiscali. In quest'ottica, si può dire che l'Ungheria contava molto sull'imposizione personale, vista e considerata l'ampiezza della base imponibile. In secondo luogo, si voleva cercare di limitare le disparità di reddito tra i singoli agenti, in particolar modo tra quelli operanti nel settore statale e quelli nel privato (Lavigne 1992, 152; Jeffries 1993, 282).

Prima di passare al sistema di tassazione delle società, è importante segnalare che i due sistemi appena presentati, i quali riguardano le singole persone intese come consumatori o lavoratori, sono *complementari*. Non bisogna infatti dimenticare che ognuno di questi presenta non soltanto aspetti positivi, ma anche degli inconvenienti: la TVA, per esempio, rende più difficile l'evasione fiscale, ma a differenza dell'IRP non permette di raggiungere facilmente la progressività e fornisce una base di tassazione più esigua. Riprendendo le parole di Newbery, si è in presenza di una situazione dove “indirect taxes tax all consumers on some goods and services, while income taxes tax the entire potential consumption of some fraction of income earners or income”. È quindi palese che la risoluzione dei problemi dell'evasione fiscale e dell'insufficiente copertura della tassazione passava dall'introduzione simultanea di questi due tipi di imposte, le quali, prese singolarmente, non permettevano di risolverli nel migliore dei casi che parzialmente (Newbery 1997, 437).

c) *Imposta sui benefici delle società (IBS)*

Come visto in precedenza, le aziende costituivano praticamente l'unica base imponibile durante l'epoca socialista. Il vecchio sistema di tassazione del profitto⁴⁰ era però estremamente complesso ed è stato pertanto completamente sostituito, nel quadro della riforma della fiscalità, da uno sulla carta più efficace. I primi segnali del cambiamento si sono avvertiti nel 1988, quando fu introdotto un nuovo sistema di tassazione delle società di persone. Quest'ultimo restava comunque abbastanza complesso e comportava numerosi tipi di imposte, anche se bisogna riconoscere che, nello spirito dei suoi creatori, era soltanto provvisorio, in attesa di un'imposizione uniforme delle società. Quest'uniformizzazione intervenne un anno dopo, nel 1989, quando questa imposta provvisoria fu sostituita da un'imposta unica sui redditi delle società statali e private. I tassi, proporzionali, furono inizialmente fissati a 50 % per i benefici superiori a 3 milioni di fiorini ed a 40 % per quelli inferiori. Alcune esonerazioni⁴¹ ed allocazioni riducevano comunque il tasso medio d'imposizione a 44 %⁴² (Newbery 1990, 89; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 123).

⁴⁰ Onde evitare potenziali confusioni, è utile ricordare che, a partire dal 1968, la nozione di profitto, di norma sconosciuta nelle economie pianificate, è stata integrata in quella ungherese.

⁴¹ Le aziende congiunte con l'estero potevano per esempio venire esonerate dal pagamento dell'imposta per 5 anni (Newbery 1990, 89).

⁴² Al momento della stesura, non si è purtroppo potuto disporre di dati più recenti, in particolare di quelli attuali.

Per concludere l'analisi del nuovo sistema fiscale ungherese, si può affermare che l'Ungheria è riuscita abbastanza rapidamente a creare le basi di un sistema di tassazione moderno, sulla base del modello occidentale. È però chiaro che *l'introduzione di nuove imposte sulla consumazione e sulle persone fisiche non è sufficiente per automaticamente risolvere tutti i problemi relativi alla parte "entrate" del budget*: come sarà dimostrato più avanti nel lavoro, i primi anni della transizione furono d'altronde molto difficili per la fiscalità ungherese (vedi parte I-capitolo 1.2.2).

B) Primi tentativi di riduzione delle spese

Se, per quel che riguarda le entrate, il governo ungherese ha compiuto importanti sforzi nell'ottica di diminuire il suo deficit budgetario, lo stesso non può di certo dirsi per le spese. Durante questo primo periodo della transizione, *l'Ungheria ha infatti fatto veramente poco per cercare di contenerle*, tanto da poter affermare che una vera riforma delle spese governative è stata introdotta soltanto nel 1995, con il nuovo programma di stabilizzazione ASP 95⁴³. Alcuni sforzi in direzione di una riduzione delle spese sono comunque stati effettuati anche in questo periodo e meritano quindi di essere sottolineati. L'Ungheria si è concentrata essenzialmente sulla diminuzione delle sovvenzioni e su una maggiore responsabilizzazione delle aziende.

a) La riduzione delle sovvenzioni

Conscio della loro inefficacia e delle distorsioni che esse provocavano⁴⁴, il governo magiaro ha espresso sin dall'inizio della transizione la volontà di diminuire progressivamente le sovvenzioni alla produzione ed alla consumazione, con l'obiettivo di permettere ai prezzi di svolgere il loro vero ruolo, di incoraggiare la concorrenza e di finalmente contribuire ad assicurare la giustizia sociale. Tutto questo avrebbe in principio dovuto favorire la competitività del paese e l'adattamento al nuovo contesto internazionale, senza poi dimenticare gli effetti benefici che tale diminuzione avrebbe avuto sulle finanze pubbliche. *Questa volontà si è tradotta in un piano concreto di riduzione delle sovvenzioni*, piano che fu adottato nel gennaio 1990 nel quadro di un accordo con il FMI⁴⁵. Questo piano si prefiggeva di ridurre la parte delle sovvenzioni nel PIL da 15 % a 5 % entro la fine del 1992⁴⁶ (Abel 1990, 23, 28-31; NU 1991, 160). La tabella seguente evidenzia molto chiaramente come questo obiettivo sia praticamente stato raggiunto.

⁴³ A questo proposito, è però utile precisare che il contesto dell'epoca non ha per niente giocato a favore di una riduzione delle spese, così come si vedrà in seguito (vedi parte I-capitolo 1.2.2)

⁴⁴ Vedi a questo proposito parte I-capitolo 1.1.

⁴⁵ Il piano di riduzione delle sovvenzioni non era che una parte di un accordo più globale, stipulato tra l'Ungheria ed il FMI nell'ottica di assicurare la stabilizzazione macroeconomica del paese magiaro.

⁴⁶ In termini assoluti, l'obiettivo stimato era una diminuzione delle sovvenzioni di 133 miliardi di fiorini, per così passare dai 215 miliardi del 1988 ad 82 miliardi (Abel 1990, 31).

Tabella 3: Evoluzione dei sussidi e del PIL in Ungheria (in milioni di US\$) (1989-1994)⁴⁷

Anno	1989	1990	1991	1992	1993	1994
Sussidi (in % del PIL)	12,1	9,5	7,4	5,5	4,3	4,5
PIL (prezzi costanti 1990)	36'973	35'680	31'393	30'442	30'189	31'155
Sussidi (valore assoluto)	4'473	3'389,6	2'323,1	1'674,3	1'298,1	1'401,9
PIL (reale)	31'484	35'680	33'340	37'158	38'483	41'375
Sussidi (valore assoluto)	3'809,6	3'389,6	2'467,2	2'043,7	1'654,8	1'861,9

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati raccolti in *NU 1996b*, 155; *IMF 1996*, 81

Si può dunque affermare che le sovvenzioni sono state notevolmente diminuite sia in termini relativi che assoluti e questo indipendentemente dal fatto che si tenga o no conto dell'inflazione. Quest'operazione non si è comunque rivelata facile, soprattutto all'inizio, poiché il brusco cambiamento di orientamento in questo campo ha provocato non pochi problemi (Abel 1990, 32):

- la diminuzione delle sovvenzioni per alcuni prodotti si è logicamente tradotta in un *aumento dei loro prezzi*, ciò che ha perlomeno fatto riflettere il governo sull'opportunità di operare altri tagli;
- il problema delle sovvenzioni era inoltre *particolarmente sensibile a livello politico*. A questo proposito, il potere di negoziazione delle grandi aziende monopolistiche ha sovente contribuito a frenare l'azione del governo;
- almeno inizialmente, gli aggiustamenti furono spesso realizzati modificando il tasso di sovvenzionamento, ciò che conduceva le aziende a *modificare la loro attività in modo da compensare la diminuzione reale degli aiuti*. Questo fenomeno caratterizzava in particolare i settori dell'agricoltura e del commercio in rubli, i quali costituivano due dei principali campi di sovvenzionamento⁴⁸.

Come già segnalato, questi problemi si sono manifestati soprattutto all'inizio degli anni Novanta ed in seguito l'Ungheria è parzialmente riuscita a risolverli, prova ne è l'importante diminuzione delle spese a titolo di sovvenzioni, sia per quel che riguarda la produzione che per quel che concerne la consumazione. Ma se, da un lato, è vero che le sovvenzioni sono diminuite, dall'altro, non si può nemmeno tacere il fatto che, alla fine del 1994, alcuni settori presentavano ancora dei problemi in questo senso (vedi parte I capitolo 1.2.2). *I risultati di quei primi anni, sebbene soddisfacenti, dovevano quindi essere considerati come un punto di partenza e non di arrivo*. Ulteriori margini di miglioramento restavano infatti a disposizione dell'Ungheria in questo campo. A questo proposito, un rapporto della BM sulle misure necessarie alla riduzione del deficit, pubblicato poco dopo l'inizio della seconda fase

⁴⁷ I valori assoluti dei sussidi sono stati estrapolati a partire dalle serie di dati relative al PIL ed alla percentuale dei sussidi nella sua composizione. In ragione della diversa fonte di provenienza delle due serie, i risultati devono pertanto essere considerati come approssimativi.

⁴⁸ Nel 1988, questi due soli settori ricevevano quasi il 50 % dei sovvenzionamenti totali e ben il 75 % di quelli alla produzione (calcoli personali a partire da Abel 1990, 28).

della transizione (1991), fissava come obiettivo a lungo termine la diminuzione delle sovvenzioni sino ad 1 % del PIL (Mizsei 1993, 146).

b) La legge sui fallimenti e le liquidazioni

Nell'ottica di responsabilizzare le aziende ed incitarle ad essere più efficaci, l'Ungheria è stata uno dei primi paesi dell'Europa centrale ed orientale ad introdurre una legge sui fallimenti, *entrata in vigore il primo gennaio 1992*⁴⁹. L'introduzione di questa legge si è resa necessaria a causa dell'importante aumento degli arretrati di pagamento verso il fondo di sicurezza sociale ed il fisco da parte di numerose aziende nel 1991, anno in cui la situazione era ormai divenuta disperata. La nuova legge obbligava inizialmente le aziende in cessazione di pagamenti da 90 o più giorni a deporre una domanda di riorganizzazione o la messa in liquidazione. Nel primo caso, si trattava di trovare un accordo di ristrutturazione con i creditori⁵⁰ ed un consenso unanime da parte di quest'ultimi era richiesto. In caso contrario, le aziende venivano liquidate automaticamente. Questa legislazione è stata poi parzialmente modificata alla fine del 1993, quando si è soppressa la soglia di inizio automatico della procedura, fissata a 90 giorni, e si è deciso che l'accordo di 2/3 dei creditori era sufficiente per accettare il piano di riorganizzazione (CE 1994, 65; Raiser 1995, 237-238; BM 96, 56).

Evidentemente, il governo ungherese era ben cosciente del fatto che *l'introduzione di una regolamentazione serrata avrebbe assunto effetti forse catastrofici sul numero delle aziende del paese*. Era infatti utopico pensare che le numerose imprese deficitarie tenute in vita artificialmente dal regime comunista potessero sopravvivere senza problemi a questa nuova legge. D'altra parte, è altrettanto evidente che la crescita dell'economia ungherese richiedeva l'eliminazione di tutte queste aziende inefficaci ed inutili. Bisogna comunque segnalare che gli effetti di queste misure, almeno a medio termine, furono inferiori alle aspettative. Dopo una prima ondata immediata di fallimenti e riorganizzazioni, il numero dei casi diminuì infatti abbastanza celermente, così come ben evidenzia la tabella 4. In quest'ultima, si può ben vedere che il numero di nuovi casi è aumentato vertiginosamente nel corso del mese di aprile 1992, ma a giugno la situazione si era già pressoché ristabilizzata sui valori d'inizio anno. Bisogna però fare molta attenzione nell'analizzare questi dati: innanzitutto, perché il numero di bilanci depositati e di domande di liquidazione durante questo periodo restava pur sempre, sebbene stabile, elevato⁵¹. Inoltre, se, da un lato, è vero che il numero di nuovi casi è rimasto più o meno stabile, fatta eccezione per il mese di aprile, dall'altro, non bisogna nemmeno tacere il fatto che il processo di riorganizzazione o di liquidazione era molto lento. Detto in altre parole, il numero di casi in attesa di una

⁴⁹ Bisogna segnalare che, prima di questa legge, furono comunque già emessi due decreti governativi, al fine di regolare la liquidazione (1986) e la ristrutturazione delle aziende (1988) (Mizsei 1993, 165).

⁵⁰ Questa possibilità non esisteva però per le aziende che avevano già conosciuto un'esperienza di ristrutturazione nei tre anni precedenti. Se tale situazione avesse dovuto verificarsi, la domanda di messa in liquidazione diretta s'imponeva (Mizsei 1993, 166).

⁵¹ Secondo le Nazioni Unite, i bilanci depositati nei primi 5 mesi dell'anno rappresentavano infatti il 5 % del totale (NU 1994, 175). Per l'OCSE, la proporzione di aziende che nel 1992 ha depositato il bilancio o chiesto la messa in liquidazione raggiungeva circa il 16 %. Queste aziende garantivano il 17 % degli impieghi ed il 25 % delle esportazioni (CE 1994, 65).

soluzione è costantemente aumentato nella prima metà del 1992, ciò che significa che gli effetti della nuova legge si sarebbero fatti sentire soltanto molto più tardi ed a lungo termine, una volta che la corte avrebbe smaltito i numerosi casi in attesa di un verdetto⁵². *L'influenza della nuova legge era quindi ben più importante di quel che le cifre potevano mostrare.*

Tabella 4: Riorganizzazioni e liquidazioni di aziende in Ungheria (gennaio – agosto 1992)

	Riorganizzazioni		Liquidazioni	
	Iniziate	Terminate	Iniziate	Terminate
Primo trimestre	786	285	2'617	120
Aprile	2'259	205	1'281	161
Maggio	201	465	837	202
Giugno	145	482	927	166
Luglio	154	300	699	219
Agosto	113	69	701	210
TOTALE	3'658	1'806	7'062	1'078

Fonte: Mizsei 1993, 167

Ma come spiegare la lentezza di questo processo?

Le difficoltà nell'esecuzione di questa legge si spiegano essenzialmente attraverso *l'incapacità del sistema giuridico ungherese di applicarla*. Innanzitutto, a livello puramente quantitativo, il numero di giudici era insufficiente se rapportato al numero di casi⁵³. Dal punto di vista qualitativo, si assisteva inoltre ad un basso livello di qualificazione dei giudici, dovuto principalmente al fatto che il comunismo non richiedeva un sistema legale sul modello del mondo occidentale. Le conseguenze di questa situazione erano particolarmente gravi per l'economia ungherese, visto che i numerosi ritardi conducevano i creditori ad accettare un compromesso con i debitori piuttosto che ad intraprendere un processo di liquidazione i cui termini ed esiti erano all'inizio sconosciuti (Mizsei 1993, 166-168). Numerose aziende inefficaci e destinate al fallimento rimanevano così malgrado tutto in vita, mentre l'Ungheria dell'epoca aveva bisogno di tutt'altro contesto economico per crescere e garantire un buon livello di vita ai suoi cittadini.

Per venire agli effetti puramente economici dell'introduzione di questa nuova legge, bisogna segnalare che i numerosi fallimenti del 1992 hanno condotto alla perdita di buona parte del potenziale di produzione nazionale, con conseguenze negative sulla capacità d'esportazione

⁵² Secondo Mizsei, la parte delle aziende in attesa di un verdetto rappresentava all'epoca il 9 % del totale delle imprese. Il ministro delle finanze ungherese rivelò inoltre all'epoca che "one-quarter of Hungarian GDP is produced in organizations in the process of reorganization or liquidation" (Mizsei 1993, 166).

⁵³ Il problema è che, al momento di introdurre la legge, il governo non si era per niente reso conto del numero di casi che essa avrebbe provocato. Un esempio palese lo dimostra: nel 1991, anticipando la situazione, i giudici della corte di Budapest, la quale trattava il 30-40 % dei casi, chiesero al governo 1 miliardo di fiorini per adattare l'apparato giudiziario ai bisogni, ma le autorità rifiutarono. Al giorno d'oggi, si può però con quasi certezza affermare che le perdite economiche legate alla lentezza delle procedure di fallimento sono state di molto superiori a questo investimento di 1 miliardo (Mizsei 1993, 167).

del paese (Mossé 1998, 65) e naturalmente anche sul PIL (vedi tabelle 2 e 3): *l'impressione iniziale fornitaci dalla tabella 4 è quindi definitivamente sconfessata.*

Concludendo, si può affermare che l'introduzione della legge sui fallimenti ha avuto il merito di cominciare a regolare più severamente il settore delle aziende, anche se inizialmente i risultati non furono quelli sperati⁵⁴. L'analisi ha però dimostrato che ci sarebbe voluto del tempo prima di ottenere dei tangibili segni di miglioramento. A questo proposito, l'introduzione della legge ha comunque rappresentato un primo importante passo in questa direzione, portando le aziende, in particolare quelle statali, a prendere coscienza del fatto che la loro sopravvivenza non era più garantita e che il privilegio statale stava ormai a poco a poco scomparendo (Kornai 1997b, 12-13).

c) *La privatizzazione*

Il processo di privatizzazione, di cui si parlerà molto più in dettaglio nel quarto capitolo di questo lavoro, costituisce evidentemente una necessità assoluta nell'ottica di creare un'economia di mercato. Indirettamente, *questo processo permette però anche di realizzare il passaggio verso l'auspicata "hard budget constraint"*, visto che le nuove aziende private non godono più di alcun trattamento preferenziale da parte dello Stato. Le aziende avrebbero dovuto lottare per assicurare la loro sopravvivenza, pena il fallimento. Tutto ciò avrebbe quindi in principio dovuto orientarle verso la massimizzazione dei loro profitti e, di conseguenza, la diminuzione dei costi (Kornai 1995, 22, 155). E proprio in questo senso la privatizzazione avrebbe potuto rappresentare una buona soluzione, visto che, privandole dei fondi statali, le aziende avrebbero in principio dovuto gestirsi meglio (Stiglitz 1992, 171).

In conclusione di quest'analisi, si può affermare che, tra il 1988 ed il 1994, l'Ungheria ha compiuti alcuni piccoli passi in direzione di una migliore gestione delle spese. Al di là delle misure riguardanti le sovvenzioni e le aziende, è comunque stato fatto poco per risparmiare sulle spese pubbliche, anche perché, come si approfondirà in seguito, fare di più sarebbe stato molto difficile in virtù del contesto dell'epoca. Nella realtà, la riduzione delle spese si è infatti rivelata più difficile del previsto, *tanto che la riforma in questo campo fu rinviata al 1995*, una volta attenuati gli effetti iniziali della transizione. In un prossimo paragrafo, saranno analizzate le misure prese in quest'ottica. Adesso è però giunto il momento di vedere quali sono stati gli effetti provocati dalle riforme della fiscalità e delle spese, con le loro conseguenze sull'evoluzione del deficit budgetario ungherese tra il 1989 ed il 1994.

2.2 Analisi critica dell'evoluzione del deficit budgetario ungherese tra il 1989 ed il 1994

A livello di finanze pubbliche, *i primi anni della transizione si sono come detto rivelati alquanto penibili*. L'Ungheria ha infatti perso abbastanza rapidamente, sotto la pressione

⁵⁴ Anche perché alcune importanti aziende statali godevano ancora di un trattamento speciale, sotto forma di protezione e sovvenzioni (Mizsei 1993, 168).

degli avvenimenti, il controllo della situazione⁵⁵, tanto che, nel 1994, la situazione era quasi diventata disperata, con un deficit del budget aumentato sino ad 8,3 % del PIL.

Tabella 5: Evoluzione del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (1989-1994)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
-1,3	+0,9	-3,0	-6,9	-6,7	-8,3

Fonte: IMF 1996, 78; IMF 1998, 98

Dopo due anni che si possono definire più o meno sani, la situazione ha cominciato a peggiorare progressivamente ed il livello del deficit ha poco a poco assunto dei valori insostenibili per l'economia ungherese. Bisogna infatti sempre tenere presente che un deficit budgetario ha gravi conseguenze per un paese che si trova in questa situazione (vedi parte I-capitolo 1.1). A questo proposito, bisogna però segnalare che, almeno fino ad un certo punto del 1992, *l'elevato livello del risparmio privato ha in parte permesso di contenere i disequilibri macroeconomici*, visto che il governo poteva finanziare il deficit senza mettere ulteriore pressione sulla domanda nazionale. Se, durante gli anni Ottanta, il valore è stato in media inferiore all'1 % del PIL, nel 1991 esso ha infatti raggiunto l'11 %, valore rimasto poi stabile anche nel 1992 (10,9 %). In seguito, i risparmi privati sono però diminuiti in maniera abbastanza consistente, tanto da rappresentare una proporzione di 6,5 % rispettivamente 4 % nel 1993 e nel 1994 (Szapary 1993, 115 ; Blaho e Gal 1997, 142 ; Hoen 1998, 85).

Ma come spiegare quest'evoluzione così altalenante?

Il fattore principale va ricercato nell'incertezza che accompagnava l'Ungheria di inizio transizione, la quale si trovava agli albori di un processo i cui effetti erano all'epoca difficilmente stimabili. Proprio per assicurarsi contro eventuali rischi legati alla transizione, disoccupazione su tutti, molti cittadini furono incitati a risparmiare. Altri fattori che favorivano questa strategia erano rappresentati dalla nascita di una classe ricca con grande propensione al risparmio, dal costo elevato dei crediti alla consumazione, dalla disponibilità di beni di consumo durabili provenienti da altri paesi, dalla liberalizzazione dei tassi d'interesse, la quale permetteva dei guadagni superiori in caso di risparmio. Molti di questi fattori erano però temporanei, proprio perché legati ad una particolare situazione transitoria. L'evoluzione naturale del processo di transizione implicò in seguito tutta una serie di adattamenti che fecero diminuire la volontà di risparmio della gente: per esempio, l'aumento dei crediti alla consumazione, l'aggiustamento alle incertezze, la preferenza per le azioni a scapito dei depositi bancari in ragione dello sviluppo del mercato dei capitali e della privatizzazione (Szapary 1993, 115-116). Si può quindi tranquillamente affermare che

⁵⁵ Numerosi esempi possono dimostrarlo: prima di tutto, i continui errori di stima relativi all'ammontare del deficit, il quale era molto spesso ampiamente superiore alle previsioni del governo. A questo proposito, basta citare l'anno 1992, quando il valore budgetato del deficit fu raggiunto dopo soli cinque mesi. Lo stesso anno, le previsioni furono addirittura riviste tre volte, sempre però senza successo. In seguito, le autorità presero alcune decisioni per lo meno discutibili, per esempio il licenziamento del capo del dipartimento delle Dogane, ritenuto il principale responsabile del deficit 1992, allorché le tasse sulle importazioni furono le sole ad apportare più del previsto (Riecke e Antal 1993, 125-129).

il periodo 1991-1992 è stato marcato da una situazione tanto particolare quanto anomala, ciò che ha però permesso, almeno parzialmente, di evitare dei grandi disequilibri. Una volta “normalizzatasi” la situazione, questi problemi si sono però manifestati in tutta la loro gravità, così come si può d'altronde leggere nella tabella 5⁵⁶. L'obiettivo dell'Ungheria di mantenere il deficit entro il 5 % del PIL (Henry 1993, 94) è così stato regolarmente ed ampiamente superato a partire dal 1992⁵⁷.

Ma come spiegare un deterioramento così rapido della situazione, allora che l'Ungheria aveva come visto preso delle misure nell'ottica di ridurre il suo deficit budgetario?

Evidentemente, non può essere altrimenti, *queste misure non hanno dato i frutti sperati*. Numerosi problemi hanno in effetti impedito gli effetti auspicati, vale a dire un aumento delle entrate ed una diminuzione delle spese.

A) I problemi dalla parte “entrate” del budget

L'introduzione progressiva del nuovo sistema fiscale aveva fatto sperare le autorità ungheresi in un rapido e cospicuo aumento delle entrate pubbliche, ma al giorno d'oggi si può chiaramente affermare che, negli anni immediatamente successivi le riforme, queste speranze non si sono materializzate: la riscossione delle imposte ha infatti rappresentato uno dei compiti più difficili di tutta la stabilizzazione, tanto che *le entrate furono notevolmente inferiori alle aspettative*⁵⁸. La tabella seguente evidenzia che la percentuale delle entrate fiscali in rapporto al PIL è addirittura diminuita nel corso degli anni.

Tabella 6: Evoluzione del totale delle entrate (in % del PIL) (1989-1994)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
59,6	57,9	53,9	53,4	55,8	51,4

Fonte: IMF 1996, 80; IMF 1998, 99

Questa situazione era essenzialmente dovuta al fatto che le ipotesi concernenti le prestazioni economiche del paese erano troppo ottimistiche⁵⁹ (NU 1994, 175). I fattori che hanno determinato tale situazione possono essere raggruppati in due grandi categorie: quelli esogeni, che dipendevano direttamente dal contesto esterno e erano quindi difficilmente influenzabili dalle autorità fiscali, e quelli endogeni, legati alla struttura stessa o

⁵⁶ Il problema è stato costituito dal fatto che il governo aveva fatto troppo affidamento sui risparmi privati ed era convinto che questi avrebbero permesso di finanziare a lungo il deficit. L'errore delle autorità è stato quello di non accorgersi che questo argomento era falso e pericoloso. Falso perché già all'epoca, malgrado il livello elevato dei risparmi privati, buona parte del deficit era finanziata dalla Banca Nazionale. Pericoloso perché presupponeva una costante propensione marginale a risparmiare elevata, allora che, come visto, questa risultava da tutta una serie di fattori particolari (Riecke e Antal 1993, 125).

⁵⁷ La prova che la situazione fosse estremamente grave è inoltre rappresentata dalla sospensione, nel 1992, del programma d'assistenza iniziato un anno prima dal FMI (Nicolas e Tiraspolsky 1993, 200).

⁵⁸ Secondo alcuni esperti, la causa principale degli enormi deficit budgetari è proprio rappresentata da questa importante differenza tra entrate previste e reali.

⁵⁹ Basti per esempio pensare al clamoroso esempio già citato del deficit 1992, il quale avrebbe dovuto essere di 69,8 miliardi di fiorini alla fine dell'anno, mentre dopo soli 5 mesi raggiungeva già la somma di 78,7 miliardi (NU 1994, 175).

all'amministrazione del sistema fiscale, i quali, al contrario, potevano eventualmente fare l'oggetto di correzioni da parte delle stesse autorità.

a) *Fattori esogeni*

- il primo fattore da prendere in considerazione per spiegare l'insufficienza delle entrate è senza ombra di dubbio la congiuntura economica. L'Ungheria ha conosciuto durante questo primo periodo di transizione, così come già più volte ripetuto, una *profonda recessione*. La contrazione dell'attività economica e la diminuzione della produzione furono però addirittura superiori alle più pessimistiche previsioni, ciò che ha influenzato non poco il livello delle entrate (CE 1994, 62; Tiraspolsky e Nivat 1996, 193). Inoltre, la crisi ha anche aumentato il rischio di bancarotta ed è presumibile che alcune aziende abbiano addirittura dovuto chiudere i battenti. L'erosione di parte della base imponibile non ha evidentemente toccato soltanto il settore delle aziende, ma la crisi ha fatto sentire i suoi effetti, pur se in maniera minore rispetto alle società, anche sulle singole persone, la consumazione e le importazioni (Riecke e Antal 1993, 128-129; Mizsei 1993, 146; NU 1995, 71, 143);
- l'introduzione della legge sui fallimenti nel 1992, sebbene necessaria per assicurare una disciplina finanziaria ed un maggior rigore budgetario alle singole aziende, ha provocato delle conseguenze indirette sulle entrate fiscali (NU 1994, 175). *Il numero assai elevato di fallimenti ha infatti cancellato un certo numero di aziende, restringendo così ancor di più una base imponibile già resa fragile dalla recessione*. La combinazione della nuova legge e della depressione ha d'altronde provocato un mix esplosivo: come visto, la crisi ha infatti aumentato già di per sé il rischio di bancarotta, mentre la nuova legge, rigida e severa, non ha fatto altro che aumentare ulteriormente questo stesso rischio. Il fallimento di un'azienda aveva inoltre spesso ripercussioni dirette anche su altre, vista e considerata l'estensione dei crediti interaziendali all'interno dell'economia ungherese (Somogyi 1993, 4);
- si possono poi segnalare tutta una serie di *avvenimenti specifici* che hanno in qualche modo giocato un ruolo nella diminuzione delle entrate fiscali, un ruolo sicuramente minore rispetto a quello dei due fenomeni appena presentati ma non per questo trascurabile. Un esempio su tutti è rappresentato dalla perdita del prodotto delle importazioni petrolifere dopo il passaggio dai prezzi del COMECON a quelli mondiali (CE 1994, 62).

Tutti questi elementi rientrano dunque nella categoria dei fattori non direttamente influenzabili, *fattori che l'amministrazione fiscale ha dovuto accettare senza praticamente alcuna possibilità di intervento*. In questi casi, la diminuzione delle entrate a loro dovuta era quindi pressoché inevitabile. Esistevano però altri fattori sui quali dei margini d'intervento erano eventualmente concepibili.

b) *Fattori endogeni*

Un altro grave problema che ha afflitto l'Ungheria di inizio transizione è stata la *scarsa capacità dell'amministrazione fiscale di riscuotere le tasse*, tanto che non è infatti quasi mai

riuscita ad ottenere tutti i montanti che gli erano dovuti. I fattori che permettono di spiegare questa situazione sono essenzialmente due:

- innanzitutto, non si deve dimenticare che l'Ungheria ha introdotto in tempi relativamente brevi un sistema fiscale del tutto nuovo e molto più completo del precedente, cosicché *il governo si è trovato a dover gestire da un giorno all'altro una situazione sino a quel momento sconosciuta*⁶⁰. In ragione di questa assenza d'esperienza, il logico risultato è quindi stato l'incapacità dello stesso di gestire in maniera ottimale un sistema tanto complesso, prova ne è il rapido accumulo degli arretrati di pagamento⁶¹. L'assenza di una contabilità degna di questo nome, sia a livello aziendale che personale, rendeva poi oltremodo difficile la determinazione della base tassabile (Lavigne 1992, 152-153; NU 1994, 175; Lavigne 1995, 135-136; IMF 1998, 104). Bisogna però riconoscere che se, da un lato, una certa assenza d'efficacia dovuta all'inesperienza ed a questi problemi poteva anche essere ammessa, dall'altro, *l'amministrazione fiscale ha contribuito non poco al peggioramento di questa difficile situazione accordando numerose deroghe fiscali, essenzialmente per motivi politici*. Non erano infatti rari i casi di esonerazioni o trattamenti preferenziali per persone fisiche e giuridiche, giustificati dalla volontà di attutire gli effetti negativi della transizione. Questa volontà implicava però una fiscalità a doppia velocità, con attività tassate più pesantemente di altre, ciò che si ripercuoteva, oltre che sul livello delle entrate, anche sullo sviluppo dell'intero paese (BM 1996, 143-144; IMF 1998, 86; Mossé 1998, 72);
- in secondo luogo, i timori legati alla frode fiscale accennati in precedenza (vedi parte I capitolo 1.1) si sono rivelati più che fondati. L'evasione ha infatti rappresentato l'ostacolo più duro al buon funzionamento del sistema fiscale ungherese nei suoi primi anni di vita⁶². Anche in questo caso, si deve però constatare che l'attitudine delle autorità non è stata esente da pecche: *i tassi d'imposta erano infatti troppo elevati e conducevano spesso a non dichiarare correttamente i redditi se non addirittura le attività*^{63 64}. Per quel che riguarda la TVA, si è invece constatata una certa tendenza ad acquistare di preferenza i beni tassati

⁶⁰ Basti ricordare che furono introdotte imposte completamente nuove (TVA, persone fisiche). Inoltre, bisognava tassare un settore privato che, oltre a rappresentare una novità, era ancora embrionario e presentava un numero di aziende superiore, ma di dimensione inferiore, rispetto all'epoca socialista (Szapary 1993, 111; IMF 1998, 106).

⁶¹ A titolo di esempio, alla fine del 1994 gli arretrati corrispondevano a 7,5 % del PIL, un valore enorme ed insostenibile. Gli arretrati pongono infatti gravi problemi all'economia perché possono essere assimilati a dei sussidi per aziende deficitarie, cosicché provocano gli stessi loro effetti negativi di cui già ampiamente parlato. Malgrado ciò, gli arretrati erano però spesso tollerati, poiché i benefici di un'eventuale liquidazione erano nettamente inferiori ai suoi costi politici (IMF 1996, 88-89).

⁶² Nei primi tre trimestri del 1994, per esempio, il governo ungherese non è riuscito a recuperare delle imposte dovute dalle aziende per un valore di 95 miliardi di fiorini, ciò che corrispondeva ad un terzo del deficit budgetario previsto per quello stesso anno (NU 1996a, 188).

⁶³ Dei tassi d'imposta elevati scoraggiavano inoltre lo spirito aziendale ed i potenziali investitori (Szapary 1993, 114). Le conseguenze non restavano dunque ristrette al solo settore della fiscalità, ma si propagavano all'insieme dell'economia.

⁶⁴ La situazione era oltremodo grave se si pensa che gli evasori fiscali erano in generale i medi-ricchi nella scala sociale (Kornai 1997b, 54).

allo 0 % (Lavigne 1992, 129; Szapary 1993, 114; Mizsei 1993, 146; BM 1996, 143-144; Mossé 1998, 72).

Oltre a questi due fattori, se ne possono poi citare anche alcuni altri minori, come per esempio la corruzione, la volontà di facilitare le transazioni tradottasi nell'importanza degli scambi in dollari e dei pagamenti in natura non tassabili, l'adeguamento dei tassi di ammortamento ai livelli internazionali per promuovere gli investimenti, con conseguente diminuzione però dei redditi (Szapary 1993, 111-113; IMF 1996, 86).

Tutti questi problemi erano legati a delle insufficienze del sistema e, a differenza di quelli esogeni presentati in precedenza, avrebbero in principio potuto essere evitati migliorando i controlli e l'amministrazione fiscale: è in questo senso che si può parlare di fattori endogeni.

L'analisi appena conclusa ha quindi ampiamente dimostrato che l'introduzione del nuovo sistema fiscale ungherese ha trovato sulla sua strada numerosi ostacoli, i quali in una maniera o nell'altra hanno impedito il tanto sospirato aumento delle entrate. Si può quindi concludere che *la creazione di un sistema moderno di tipo occidentale non è da sola sufficiente per risolvere i problemi fiscali di un paese*⁶⁵: delle capacità specifiche per farlo funzionare correttamente sono infatti richieste ed il succo del problema è proprio questo, visto che le autorità ungheresi non disponevano all'epoca della necessaria esperienza.

B) I problemi dalla parte “uscite” del budget

Per quel che riguarda le spese pubbliche, si è già detto che i tagli effettuati furono abbastanza scarsi, prova ne è che non si rivelarono sufficienti per diminuirne il livello. Nella tabella seguente, si può infatti osservare come *il livello della spesa pubblica in % del PIL sia praticamente rimasto costante durante il periodo 1989-94*.

Tabella 7: Evoluzione delle spese pubbliche ungheresi⁶⁶ (in % del PIL) (1989-1994)

1989	1990	1991	1992	1993	1994
60,9	57,0	56,9	60,3	62,5	59,7

Fonte: IMF 1996, 81; IMF 1998, 99

A questo punto, è però di fondamentale importanza segnalare che all'epoca, sebbene a detta di molti il governo Antall-Boross non avesse agito con la necessaria efficacia in questo campo, il processo di diminuzione delle spese non era per niente facilmente realizzabile. Molti meccanismi di tipo comunista erano in effetti politicamente sensibili ed il passaggio all'economia di mercato necessitava inoltre spese supplementari, il tutto su pressione dell'opinione pubblica. Senza comunque volere giustificare la sua mancanza di volontà in

⁶⁵ La prova è d'altronde rappresentata dal fatto che quello ungherese, seppure fosse uno dei più avanzati di tutta l'Europa dell'est, non arrivava ancora ad assicurare delle entrate sufficienti.

⁶⁶ Fondi extrabudgetari compresi.

questo campo, si può quindi tranquillamente affermare che *il primo governo ungherese del post-comunismo si è ritrovato prigioniero di una situazione dove gli spazi di manovra erano assai limitati*. La tabella 7 conferma d'altronde quest'opinione, visto che nei primi due anni il livello delle spese è infatti diminuito e solo in seguito ha ricominciato ad aumentare per assestarsi di nuovo ai livelli d'inizio transizione. Quest'evoluzione è probabilmente dovuta al fatto che il governo ha inizialmente cercato di sfruttare tutti i pochi margini d'azione a sua disposizione, ma, una volta esauritili e sotto l'influenza degli effetti della transizione, le spese hanno subito ricominciato ad aumentare. Non bisogna poi nemmeno sottovalutare il fatto che, a partire dall'inizio del 1993, a causa della scadenza sempre più prossima delle elezioni 1994, la tendenza diventò piuttosto quella di elargire le spese e di evitare al contrario dei tagli importanti che avrebbero anche potuto indispettare gli elettori⁶⁷ (Mizsei 1993, 144-145). L'analisi in termini assoluti conduce d'altronde alle stesse conclusioni.

Tabella 8: Evoluzione delle spese pubbliche ungheresi (valori assoluti in US\$) (1989-1994)⁶⁸

1989	1990	1991	1992	1993	1994
22'516,56	20'337,6	17'862,62	18'478,29	18'868,12	19'316,1
19'173,76	20'337,6	18'970,46	22'554,91	24'051,87	25'652,5

Fonte: calcoli personali a partire da *NU 1996b*, 155; *IMF 1996*, 81

Alcuni esperti tendono oggi ad attribuire la colpa dell'enorme aumento del deficit in questo periodo unicamente al fattore "entrate fiscali", fondando le loro conclusioni proprio sul fatto che, in fin dei conti, le spese totali sono pressoché rimaste costanti e non hanno in alcun caso mai superato le previsioni (Riecke e Antal 1993, 128-129). *Questo argomento è però perlomeno discutibile per tre ragioni*: prima di tutto, perché il livello delle spese in % del PIL era comunque elevato⁶⁹ (vedi allegato 3) ed ampiamente superiore alle necessità dell'economia di mercato, con conseguente rischio di mettere in discussione la sostenibilità della politica fiscale ungherese (BM 1996, 135-137; Newbery 1997, 418). Il finanziamento di un livello elevato di spese obbligava inoltre l'Ungheria a mantenere alti i tassi d'imposta, ciò che, come visto, poneva enormi problemi da un punto di vista delle entrate fiscali e della crescita (IMF 1998, 111). Secondariamente, il fatto di raggiungere gli obiettivi significa poco di per sé, visto che molto probabilmente, nelle sue anticipazioni, il governo teneva già conto del fatto che non sarebbe riuscito a diminuire le spese. Da ultimo, il ragionamento in termini di spese totali è piuttosto limitato: l'equilibrio di quest'ultime risultava infatti da un gioco di compensazioni tra le differenti categorie di spese, alcune in diminuzione ed altre in

⁶⁷ Ed è infatti proprio in questi anni (1993 e 1994) che la situazione del deficit ha cominciato ad aggravarsi sino a raggiungere limiti di estrema pericolosità.

⁶⁸ Questi valori devono essere considerati approssimativi, poiché risultano da calcoli personali a partire dai dati percentuali (vedi tabella 7) e dai dati sul PIL (vedi tabella 3). La prima linea considera il PIL ai prezzi costanti del 1990, la seconda quello reale.

⁶⁹ A questo proposito, bisogna però segnalare che il governo era convinto che delle spese enormi fossero necessarie per diminuire la recessione, visto che permettevano di sostenere la domanda nazionale (Riecke e Antal 1993, 125).

aumento. Se si analizzano nei dettagli quest'ultime, ci si può rendere conto che delle ulteriori diminuzioni sarebbero state possibili semplicemente grazie ad un comportamento più coerente del governo.

Riassumendo, si può quindi dire che attribuire alle sole entrate fiscali tutta la colpa del deficit appariva molto semplicistico, l'aumento di certe categorie di spese non avendo di certo giocato a favore di una sua diminuzione. La lista seguente, sebbene non esaustiva, vuole almeno cercare di dare un'idea dei *principali campi di spesa che hanno posto problema e necessitato un intervento sempre maggiore dello Stato*.

a) *Il servizio del debito*

L'epoca socialista aveva lasciato in eredità al paese un debito estero importante e le enormi somme pagate a titolo di interesse hanno evidentemente condizionato anche i primi budget post-socialisti. Questi anni furono oltretutto caratterizzati da un aumento dei tassi d'interesse superiore alle previsioni e quindi da un *servizio del debito ancora più oneroso*⁷⁰ (CE 1994, 62-63; BM 1996, 43-44). Il governo ungherese ha però commesso il grave errore di non rimborsare questo debito nel limite delle sue possibilità, continuando al contrario ad assicurarne il servizio tramite altri debiti, ciò che si è tradotto in un ulteriore aumento dell'indebitamento totale e delle somme da pagare⁷¹ (Mizsei 1993, 145; BM 1996, 51-52).

b) *La socialità*

La transizione e la recessione che l'ha inizialmente accompagnata hanno generato dei *bisogni supplementari nel campo sociale* (CE 1994, 62-63), un settore dove le spese erano già esageratamente elevate all'epoca socialista. Sotto la pressione degli avvenimenti e dell'opinione pubblica, il governo ha così deciso di mantenere ed in certi casi addirittura elargire le prestazioni sociali, allo scopo di attutire gli effetti nefasti⁷² della transizione a corto termine (Lavigne 1995, 137; IMF 1996, 83). L'obiettivo ricercato era la protezione di tutte quelle categorie di persone ed aziende colpite in un modo o nell'altro dalla recessione, al fine di ovviare al malcontento sociale e di evitare lo sprofondamento nella povertà di grande parte della popolazione (Lavigne 1992, 129; NU 1994, 174; IMF 1998, 109). È inoltre importante segnalare che il passaggio all'economia di mercato ha portato con sé un fenomeno del tutto nuovo per l'Ungheria, l'apparizione della disoccupazione dovuta alla ristrutturazione nel settore delle aziende (NU 1995, 7-8; Kornai 1997b, 90; IMF 1998, 108). Le prestazioni per le persone colpite dalla perdita del lavoro si sono dunque aggiunte a quelle tradizionali di stampo socialista, appesantendo così ulteriormente il fardello delle

⁷⁰ Nel 1993, per esempio, il servizio del debito ha rappresentato 16 % delle spese totali dell'Ungheria (Portes 1993, 278).

⁷¹ Questa maniera di fare comportava anche l'inconveniente di riportare l'onere del debito alle generazioni future. I governi successivi si sarebbero quindi ritrovati con dei margini d'azione già in partenza minori, visto che buona parte delle risorse avrebbe dovuto essere utilizzata per il servizio del debito.

⁷² Calo del PIL e della produzione, inflazione, liberalizzazione dei prezzi, diminuzione dei sussidi, deteriorazione del livello di vita, disoccupazione, tanto per citare i principali (Szapary 1993, 113; NU 1994, 174; IMF 1996, 77; Mossé 1998, 72).

spese sociali⁷³. Oltre che per il bisogno di correggere le distorsioni provocate dalla transizione, il mantenimento di spese elevate per i servizi sociali era praticamente imposto dalla necessità di migliorarli il più possibile in vista di un'eventuale adesione all'UE⁷⁴ (BM 1996, 135-137).

c) Altre spese

Il servizio del debito e le prestazioni sociali hanno senza dubbio rappresentato le due categorie di spese più importanti durante i primi anni Novanta. Non sono comunque state le sole a contribuire a mantenere elevato il totale delle uscite:

- investimenti: il passaggio all'economia di mercato richiedeva innanzitutto la costruzione delle infrastrutture necessarie, le quali costituivano la base di una solida crescita. L'investimento pubblico in infrastrutture era però troppo debole ed andava assolutamente elargito (Lavigne 1992, 129; Szapary 1993, 113; NU 1995, 7);
- sussidi: malgrado il totale sia diminuito in maniera significativa, i sussidi rimanevano importanti in alcuni settori dell'economia (alloggio, medicinali, trasporti pubblici per esempio) (Riecke e Antal 1993, 123-124; IMF 1996, 87; Newbery 1997, 424-425);
- salari: i salari nella funzione pubblica sono aumentati assai rapidamente tra il 1990 ed il 1994, ad una media annua del 25 %, una percentuale ampiamente superiore a quella necessaria per aggiustarli al rincaro della vita provocato dall'inflazione (Mossé 1998, 72).

Sebbene fosse obiettivamente difficile fare a meno di questo genere di spese in un contesto come quello dell'Ungheria dei primi anni post-comunisti, si può comunque constatare che l'attitudine del governo fu piuttosto rinunciataria. Bloccato dalla paura di tensioni popolari, in particolare in periodo elettorale, le autorità preferirono rinviare la riforma delle spese pubbliche senza benché preoccuparsi di effettuare il minimo sforzo per contenere l'aumento di questi oneri supplementari generati dalla transizione. Con il senno di poi, si può dunque concludere che *una gestione più accurata avrebbe molto probabilmente permesso di meglio controllare questi nuovi bisogni*.

Dopo aver analizzato gli effetti relativi alle riforme del budget, risulta ora alquanto facile comprendere l'evoluzione del deficit ungherese durante questi primi anni Novanta: *la stabilità delle spese accompagnata da una diminuzione delle entrate non poteva infatti dare altro risultato che un aumento del deficit*. Riallacciandoci alle considerazioni teoriche

⁷³ Si stima che, nel 1993, più del 90 % delle famiglie ungheresi ricevesse almeno un aiuto sociale (IMF 1998, 109-110). Sebbene le prestazioni sociali fossero in molti casi giustificate e necessarie, questo dato dimostra bene che i benefici sociali rimanevano all'epoca troppo generosi e che la tradizione comunista giocava ancora un ruolo fondamentale in questo campo (Kornai 1997b, 56).

⁷⁴ L'Ungheria aveva infatti deposto la domanda d'adesione il 31 marzo 1994.

esposte nel primo paragrafo, si era visto che, sulla carta, il caso ungherese si sarebbe più facilmente prestato ad una strategia basata sulla diminuzione delle spese. Nella realtà, il paese magiaro ha però operato in maniera totalmente diversa, dando molta più importanza all'aumento delle entrate. Si deve allora concludere che la strategia adottata è stata completamente sbagliata ed inadatta alla situazione?

Anche se la prima impressione potrebbe proprio essere questa, la complessità del problema richiede un'analisi più lucida e meno precipitosa. Innanzitutto, in questo caso le affermazioni teoriche si fondavano su una situazione iniziale i cui sviluppi erano difficilmente prevedibili. Il futuro avrebbe infatti dimostrato che la diminuzione delle spese non era poi così facilmente realizzabile, cosicché, pur tenendo conto del fatto che si sarebbe comunque potuto e dovuto fare di più, la decisione di orientarsi verso un aumento delle entrate non appare oggi così spropositata come poteva invece apparire all'inizio della transizione. Per quel che concerne le entrate, i problemi riscontrati erano d'altronde essenzialmente dovuti a situazioni particolari, ma dei margini di miglioramento erano concepibili a lungo termine. In conclusione, in materia di deficit budgetario non si può parlare di approccio completamente sbagliato al problema. Si deve invece piuttosto parlare di *errori ed imprecisioni nella messa in atto della strategia scelta, la quale a lungo termine avrebbe però anche potuto rivelarsi pagante*. È comunque fuori di discussione che, a corto termine, la situazione era ormai diventata insostenibile, tanto che, nell'attesa del completo sviluppo del nuovo sistema di tassazione, delle misure tendenti a ridurre le spese erano a quel punto indispensabili. Il nuovo governo ungherese, eletto nel 1994, introdusse l'anno seguente, sotto la pressione del FMI, un nuovo programma di stabilizzazione, uno dei cui obiettivi principali era proprio rappresentato dal risanamento della situazione budgetaria⁷⁵: in materia di riforma delle finanze pubbliche, *questo programma ha segnato una svolta decisiva per il paese ed una netta inversione di tendenza*.

3 Dal 1995 ad oggi: primi segni di risanamento budgetario

All'inizio del 1995, l'Ungheria è dunque venuta a trovarsi in una situazione disperata ed il rischio di entrare in una spirale di debiti⁷⁶, dalla quale non sarebbe mai potuta uscire, era più che mai reale (Kornai 1997b, 110-111). A quell'epoca, il FMI minacciò inoltre di eliminare, questa volta forse definitivamente, gli aiuti⁷⁷, e questo nel caso il deficit non fosse sceso rapidamente sotto il 5 % del PIL. I massimi dirigenti dell'organizzazione specificarono però

⁷⁵ A questo proposito, bisogna ricordare che il risanamento della situazione budgetaria non era altro che un elemento di un programma più globale, il cui obiettivo principale era quello di assicurare la stabilità macroeconomica del paese. In generale, si può affermare che tutte le misure di ASP 95 erano dettate da due necessità: da una parte, prevenire una catastrofe che, molto probabilmente, si sarebbe realizzata senza l'introduzione del programma, dall'altra, curare evidentemente il paese e risolvere i suoi enormi problemi di stabilità (Kornai 1997a, 125-129).

⁷⁶ Si tratta del processo cumulativo d'indebitamento legato agli interessi di cui si è discusso in precedenza (vedi parte I-capitolo 1.1).

⁷⁷ Bisogna infatti segnalare che, dopo la sospensione nel 1992, gli aiuti erano stati reintrodotti nel 1993. Il FMI si era inoltre detto disposto ad accettare un deficit equivalente a 6 % del PIL (Nicolas e Tiraspolsky 1993, 200).

chiaramente che non si sarebbero più accontentati di semplici promesse, ma che avrebbero al contrario preteso dei risultati concreti (Hoen 1998, 87). L'intervento del FMI si rivelò decisivo, da una parte, perché ebbe il grande merito di fare riflettere l'Ungheria sulla sua situazione macroeconomica e le permise di prendere coscienza della gravità della stessa, dall'altra, perché obbligò praticamente il governo a prendere delle misure.

L'analisi dell'evoluzione della politica budgetaria negli anni più recenti sarà suddivisa in due parti ben distinte: il periodo 1995-1998, caratterizzato dalla presenza al potere della sinistra, e gli ultimissimi sviluppi, sotto la guida del governo di destra eletto nella primavera del 1998⁷⁸.

3.1 1995-1998: l'arresto del trend negativo ed i problemi irrisolti dal governo Horn

A) *Principali misure adottate dal 1995 ad oggi*

Il cambio di governo, nel 1994, ha come detto lasciato il segno sulla politica budgetaria ungherese. Il partito guidato dall'ex-comunista Gula Horn ha infatti adottato una politica più rigorosa e brutale e, al contrario del governo precedente, si è concentrato più sulla riduzione delle spese che non sull'aumento delle entrate⁷⁹. Questo non significa però che non si sia fatto niente per migliorare la capacità fiscale del paese.

a) *Entrate*

Per quel che riguarda le entrate fiscali, *durante questi anni sono state introdotte soltanto alcune sporadiche misure*, spesso anche a carattere temporaneo (OCDE 1997, 49, 163-164; Mossé 1998, 73; NBH 1998, 53):

- una surtassa all'importazione di 8 %, poi gradualmente ridotta sino a 3 %, su tutti i prodotti salvo quelli energetici ed i beni strumentali, in vigore fino a metà del 1997;
- un aumento delle tasse su alcuni prodotti particolari, per esempio le automobili;
- un allargamento della base imponibile per la cassa pensioni e l'assicurazione-malattia;
- l'introduzione di alcune "*recettes de poche*", per esempio i diritti sull'iscrizione all'università;
- l'imposizione di numerosi redditi in natura e non finanziari;
- l'obbligazione per le aziende di pagare delle tasse minime forfettarie sul loro reddito;

⁷⁸ I dati disponibili riferendosi alla fine dei singoli anni ed il cambiamento di governo essendo intervenuto nel corso del 1998, ci si è necessariamente dovuti chiedere in quale paragrafo andasse inserita l'analisi dei risultati ottenuti nel 1998. La scelta è caduta sul primo per due semplici motivi: innanzitutto, perché il budget 1998 e le relative misure sono state elaborate dal vecchio governo. Secondariamente, perché i primi importanti interventi delle nuove autorità risalgono alla fine del 1998, con la preparazione del budget per l'anno seguente.

⁷⁹ L'ASP 95 prevedeva ad esempio una diminuzione delle spese di 3 fiorini per ogni fiorino supplementare di entrate fiscali (Kornai 1997a, 137).

-un sistema di controllo delle entrate più efficace, al fine di evitare l'evasione e la frode fiscale. A questo proposito, i crediti destinati alle attività di verifica fiscale⁸⁰ e di riscossione delle imposte sono stati elargiti, in particolare per la creazione di 3'000 nuovi posti e la messa in opera di un programma di formazione per degli esattori supplementari.

I cambiamenti più importanti hanno comunque riguardato le spese pubbliche.

b) Uscite

In materia di spese, questo periodo è stato caratterizzato dalla *volontà da parte delle autorità di finalmente procedere a dei tagli importanti*, prova ne è che tra i campi toccati dai risparmi figuravano anche alcuni tabù dell'epoca socialista, spese che nemmeno il primo governo post-comunista aveva poi avuto il coraggio di modificare. Si può addirittura affermare che la riduzione delle spese è stata essenzialmente accentrata sui due settori forse politicamente più sensibili sino a quel giorno, vale a dire la socialità ed i salari degli impiegati statali.

Per quel che concerne la socialità, la strategia scelta si fondava essenzialmente su due pilastri: prima di tutto, l'abolizione dei diritti automatici universali e gratuiti alle prestazioni a profitto dell'applicazione stretta del principio del bisogno per determinare il diritto o no ad una determinata prestazione. Lo scopo era evidentemente quello di diminuire le prestazioni in generale, così da potere finalmente aiutare coloro che ne avevano veramente bisogno per vivere. La seconda novità ha riguardato la volontà di applicare i principi di mercato nel campo sociale, per così affievolire il monopolio dello Stato. L'idea era quella di dare più responsabilità ai singoli individui e di lasciare più spazio all'iniziativa privata (Lavigne 1992, 153-154; Riecke e Antal 1993, 127-128; Kornai 1997b, 58). È però evidente che un cambiamento del genere avrebbe richiesto molti anni, motivo per il quale il governo Horn non ha fatto molto in questa direzione. Malgrado ciò, il programma ASP 95 ha comunque introdotto alcune misure interessanti in questo senso (Tiraspolsky e Nivat 1996, 200; Kornai 1997a, 135-137; Hoen 1998, 87; Mossé 1998, 73):

- l'educazione superiore ha smesso di essere gratuita e si è incominciato ad andare verso l'applicazione del principio del *'pay as you use'*, anche se i costi della scolarità erano ancora lunghi dall'essere coperti totalmente;
- in materia di benefici per la maternità ed allocazioni familiari, il sistema universale è stato soppresso e sostituito dal principio del bisogno;
- le cure dentarie hanno cessato di essere generali e gratuite, salvo casi eccezionali quali bambini, anziani o bisognosi. Inoltre, i sussidi sui medicinali sono stati abbassati e sono diventati più mirati;
- l'età di pensionamento, bassissima in Ungheria (55 anni per le donne e 60 per gli uomini), è stata aumentata nell'ottica di aumentare la vita attiva.

⁸⁰ Bisogna aggiungere che, in materia di verifica dei conti, l'Ungheria era in questi anni diventata uno dei paesi dell'est più avanzati (BM 1996, 144).

L'altra grande categoria di risparmio è costituita dalla massa salariale del settore pubblico, campo nel quale si sono notevolmente elargiti i controlli. Il governo ha dapprima agito sul numero dei funzionari, proseguendo ad una diminuzione degli effettivi del 15 % nel quadro dell'ASP 95. Questa riduzione va ad aggiungersi ad altre minori già effettuate in precedenza, cosicché, tra il 1991 ed il 1997, il numero di persone impiegate nel settore pubblico è diminuito del 20 %. Parallelamente, si è anche creato un meccanismo di salari negoziabili tripartito e cercato di limitare l'aumento dei salari nominali al 6 %⁸¹, ciò che ha permesso, in ragione di un tasso d'inflazione ampiamente superiore a questo valore, di ridurre i salari reali del 12 % rispettivamente 5 % nel 1995 e nel 1996⁸². Altre misure sono state poi prese per rinforzare la disciplina a livello locale, in particolare una riduzione dei funzionari municipali del 4 % e l'imposizione di un limite alla capacità delle collettività locali di contrarre dei prestiti⁸³ (Lavigne 1995, 129; Laski e Bhaduri 1997, 113; OCDE 1997, 44; Mossé 1998, 73; Hoen 1998, 87). Bisogna inoltre aggiungere che il governo ha massicciamente ridotto il numero di fondi extrabudgetari, da 29 a 5⁸⁴, e la loro indipendenza budgetaria. Questi fondi erano estremamente pericolosi, poiché gestivano in maniera totalmente indipendente le loro spese ed i loro prestiti, ma eventuali deficit erano coperti dal budget dell'amministrazione centrale⁸⁵ (OCDE 1997, 47).

B) Risultati ottenuti: un'analisi critica

Bisogna subito dire che la nuova politica seguita dal governo, sebbene abbia inizialmente trovato più di un oppositore a livello popolare a causa del suo estremo rigore (Kornai 1997b, 111-114; Mossé 1998, 73-74), ha dato abbastanza rapidamente dei *risultati soddisfacenti, soprattutto per quel che riguarda la diminuzione delle spese*. Da un punto di vista generale, in termini reali le entrate del budget primario sono rimaste relativamente stabili, mentre le uscite sono notevolmente diminuite (Kornai 1997a, 135). Se si ragiona invece in termini di percentuali in rapporto al PIL, si può vedere che entrambe presentano dei valori decrescenti.

Tabella 9: Evoluzione delle entrate e delle uscite ungheresi (in % del PIL) (1994-1998)

	1994	1995	1996	1997	1998
Entrate	51,4	48,1	46,8	44,9	43,5
Uscite	59,7	55,2	49,9	49,5	48,3

Fonte: IMF 1998, 99; EC e GRH 2000, 6

⁸¹ Queste misure hanno riguardato soltanto le organizzazioni finanziate dal budget e le aziende statali, ma hanno comunque avuto delle ripercussioni indirette anche sul settore privato. I datori privati, in ragione di un fondo comune di lavoro, hanno in effetti seguito più o meno la stessa linea di quelli statali (Kornai 1997a, 134).

⁸² Si può aggiungere che la diminuzione dei salari reali ha toccato tutti i settori dell'economia, anche se le riduzioni più significative hanno toccato i funzionari pubblici (OCDE 1997, 24).

⁸³ www.worldbank.org/html/extdr/offrep/eca/hunchb.htm.

⁸⁴ Non comprese le casse di previdenza sociale.

⁸⁵ Eventuali eccedenti restavano invece di proprietà degli stessi fondi (OCDE 1997, 47).

Dalla tabella risulta però evidente che le uscite hanno registrato una diminuzione percentuale molto più sostanziosa, ciò che ha quindi permesso di compensare il calo percentuale delle entrate, cosicché il deficit degli ultimi tre anni presi in considerazione è sempre stato inferiore al valore insostenibile del 1994.

Tabella 10: Evoluzione del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (1994-1998)

1994	1995	1996	1997	1998
-8,3	-7,1	-3,1	-4,6	-4,8

Fonte: IMF 1998, 98; EC e GRH 2000, 6

L'evoluzione del deficit mostra chiaramente che *il programma di risanamento delle finanze pubbliche del marzo 1995 ha invertito il trend negativo degli anni precedenti ed ha raggiunto già nello stesso anno degli eccellenti risultati*. Quest'ultima affermazione potrebbe però anche lasciare perplesso il lettore più attento: perché qualificare di eccellente un risultato che, sebbene positivo, non ha fatto registrare che una minima diminuzione del deficit in %, rimanendo inoltre ampiamente al di sopra sia dell'obiettivo budgetario per l'anno in corso (6 %), sia delle esigenze del FMI (5 %)? L'obiezione è sicuramente accettabile, ma un semplice ragionamento permette di eliminare completamente tutti i dubbi. Non bisogna infatti mai dimenticare che il programma ASP 95 è stato introdotto soltanto in marzo e che la situazione durante i primi tre mesi dell'anno ha continuato a rispecchiare il trend di crisi precedente, tanto che a quel momento il deficit aveva già toccato la quota di 3 % del PIL. Se l'evoluzione avesse rispettato lo stesso trend, l'Ungheria si sarebbe trovata alla fine dell'anno con un deficit superiore al 10 % del PIL (CE 5-96, 8; Hoen 1998, 87): appare allora evidente che il risultato di 7,1 % costituisce un miglioramento ben più importante di quello che le cifre potrebbero inizialmente fare credere. I netti progressi registrati sono poi stati confermati anche dal risultato del 1996, quando l'Ungheria ha conosciuto una diminuzione di più di 50 % del suo deficit. È inoltre importante segnalare che quell'anno, per la prima volta da ormai lunga data, il deficit non ha superato le previsioni d'inizio anno (OCDE 1996b, 71; Mossé 1998, 73-74). Questo significa che il governo ha saputo controllare la situazione molto meglio di quanto era accaduto negli anni precedenti ed il fatto che il deficit sia notevolmente diminuito durante questo periodo è lì a dimostrarlo. A questo proposito, si può constatare che, nei quattro anni di governo Horn, il deficit medio è stato di 4,9 % del PIL, un valore nettamente inferiore al 7,3 % dei tre critici anni precedenti. Nella tabella 10, si può però anche leggere che, tra il 1996 ed il 1997, il deficit è di nuovo aumentato, seppur se di soli 1,5 punti percentuali, per poi assestarsi sullo stesso livello pure nel 1998.

Ma come interpretare allora questo nuovo aumento? Semplice fatto temporaneo oppure reale fonte di preoccupazione?

Bisogna innanzitutto dire che una simile evoluzione era già stata prevista dalle autorità⁸⁶, visto e considerato che gli anni 1995-1996 erano stati marcati da alcuni avvenimenti

⁸⁶ Prova ne è che anche nel 1997 e nel 1998, così come era stato il caso nel 1996, l'obiettivo fissato ad inizio anno è stato raggiunto (CE 5-99, 10).

favorevoli ma particolari. Da un punto di vista delle entrate, i miglioramenti sono stati dovuti a dei fattori provvisori, in particolare alla surtassa sulle importazioni ed al forte aumento delle entrate legate alla privatizzazione⁸⁷. Si sono al contrario registrati pochi progressi nella lotta contro l'evasione fiscale (Mossé 1998, 73-74). Per quel che concerne le spese, la loro diminuzione è stata amplificata dal fatto che alcune, compresa buona parte degli interessi, sono state riportate al 1997 (CE 2-97, 8). Si può quindi concludere che se, da un lato, l'ottenimento di un deficit molto inferiore alla norma nel 1996 è da attribuire ad una politica più efficace, dall'altro, non bisogna nemmeno sottovalutare il ruolo giocato da tutti questi elementi nel migliorare ancora ulteriormente la situazione. Il budget 1997 ha d'altronde confermato quest'impressione, visto che prevedeva delle entrate minori⁸⁸ ed una riduzione meno marcata delle spese⁸⁹ (OCDE 1997, 45-46). Al giorno d'oggi, è forse ancora troppo presto per affermare con certezza se si è trattato soltanto di un fenomeno temporaneo o se la situazione stava ancora una volta scappando di mano all'Ungheria. Alla luce del risultato del 1999 e delle previsioni per il futuro (vedi a questo proposito parte I – capitolo 1.3.2), l'impressione è comunque quella che il 1996 abbia rappresentato un anno speciale, durante il quale il governo ha cercato in tutti i modi di ridurre il più possibile il livello del deficit, cosicché a fine dicembre *il paese si è ritrovato con un disavanzo che non rifletteva completamente la realtà del paese*. Il susseguente aumento è pertanto da ritenersi un logico assestamento, senza poi dimenticare che il valore di 4,6 % del PIL rappresenta pur sempre all'incirca la metà dell'8,3 % del 1994. La conclusione è dunque che l'Ungheria è riuscita abbastanza rapidamente a controllare le spese, dimostrando che dei progressi in questo campo sono possibili anche a cortissimo termine (OCDE 1997, 47; Mossé 1998, 73-74). Parallelamente, grazie ad alcune misure temporanee particolarmente efficaci, si è anche riusciti a garantire un certo livello di entrate. Si può quindi affermare che *il paese magiaro si era incamminato sulla strada giusta per risanare le proprie finanze pubbliche*, anche se soltanto la storia avrebbe poi potuto confermare o smentire questa opinione. A questo proposito, è infatti più che mai necessario ricordare che i progressi registrati a corto termine non rappresentavano altro che una base sulla quale lavorare per assicurare, in un futuro più o meno vicino, una situazione budgetaria equilibrata. In altre parole, si può dire che i miglioramenti ottenuti dovevano ancora essere confermati a lungo termine (CE 7-96, 8-9), eliminando progressivamente e definitivamente tutti quei punti critici che ancora ponevano problema alla realizzazione dell'equilibrio delle finanze pubbliche. Pensare che tutto andasse bene soltanto perché il deficit era diminuito di quasi la metà in due anni sarebbe infatti stato errore gravissimo, visto che rimanevano oltretutto dei margini d'azione importanti in più di un campo.

⁸⁷ A questo proposito, si può segnalare che, nel 1995, esse sono triplicate rispetto all'anno prima. Nel 1996, l'insieme dell'imposta sulle società ha dato dei risultati nettamente superiori alle previsioni. In ragione della diminuzione dei tassi, il governo si attendeva infatti una massiccia riduzione di queste entrate, ma in termini nominali si è addirittura assistito ad un aumento. Anche l'imposta sulla CA ha apportato più del previsto (OCDE 1997, 43-44; CE 2-97, 8).

⁸⁸ A causa principalmente della suppressione della surtassa all'importazione, del calo delle entrate della privatizzazione e dell'abbassamento dei tassi dell'imposta sulle persone fisiche (OCDE 1997, 46).

⁸⁹ In ragione del recupero delle spese ritardate nel 1996, spese che oltretutto erano ulteriormente gonfiate dall'inflazione (OCDE 1997, 46).

Ma quali sono, in fin dei conti, i problemi con i quali si trovava ancora confrontata l'Ungheria al momento dell'uscita di scena di Gula Horn?

Innanzitutto, bisogna chiarire immediatamente che dei margini di miglioramento esistevano sia per quel che concerne le entrate che per quel che riguarda le spese.

a) I margini di miglioramento in materia di riscossione delle imposte

Il periodo 1995-1997 è stato caratterizzato, così come il precedente, dall'*insufficiente capacità del governo di riscuotere le tasse*, ciò che non deve però sorprendere più di quel tanto, visto e considerato che quasi tutti i problemi del lustro precedente hanno continuato ad influire negativamente sulle entrate fiscali. Inutile quindi dire che l'eliminazione di tutti quegli ostacoli rappresentava una priorità assoluta per l'Ungheria. Il primo cambiamento da effettuare concerneva senza dubbio l'approccio al problema, visto che sino a lì, malgrado la buona volontà dimostrata, le misure fiscali erano state introdotte senza seguire una strategia chiara, con molta improvvisazione e senza consultazione⁹⁰ (Kornai 1997a, 438). Per quel che riguarda gli assi concreti sui quali agire, *secondo gli esperti del FMI gli sforzi avrebbero dovuto essenzialmente portare su quattro aspetti* (IMF 1996, 86; IMF 1998, 105-106): prima di tutto, sull'allargamento della base tassabile, tramite, da una parte, la ricerca di nuove imposte⁹¹ e, dall'altra, una migliore efficacia delle procedure d'identificazione delle persone tassabili. Secondariamente, si sarebbe dovuto cercare di limitare ulteriormente le esonerazioni e le concessioni in materia fiscale, le quali restavano ancora importanti. In seguito, una migliore amministrazione fiscale si rendeva necessaria per diminuire i costi della riscossione. Da ultimo, la lotta contro l'evasione fiscale avrebbe dovuto essere intensificata, introducendo per esempio delle misure coercitive, visto che quest'ultima, malgrado gli sforzi intrapresi, restava il problema più preoccupante⁹². Esiste inoltre un legame molto stretto e particolare tra il livello dei tassi d'imposta e l'evasione: in Ungheria, la causa principale delle frodi nei confronti del fisco era infatti costituita dai tassi d'imposta elevati, ma è chiaro che quest'ultimi non potevano essere ridotti finchè non si fossero aumentate le entrate. Proprio per questo motivo, tutte le azioni citate sopra assumevano un'importanza ancor più fondamentale. Esse avrebbero in effetti dovuto permettere di aumentare le entrate e di ridurre il deficit, ciò che avrebbe a sua volta permesso di diminuire i tassi ed attenuare il problema dell'evasione fiscale, con di nuovo conseguenti effetti benefici sulle entrate ed il livello del deficit⁹³ (Kornai 1997b, 114).

b) I margini di miglioramento in materia di spese pubbliche

L'Ungheria di Horn è come visto riuscita a controllare molto bene le spese, ma questo non significa certo che non ci fosse più niente da fare in questo campo. Al contrario, il livello

⁹⁰ Basti pensare che molte iniziative furono modificate o addirittura ritirate poco dopo la loro adozione.

⁹¹ Si pensava in particolare alla tassazione del capitale, la quale rimaneva ancora abbastanza embrionaria in Ungheria (Newbery 1997, 438).

⁹² A questo proposito, basti pensare che, secondo l'OCSE, ben il 30 % dell'attività economica non era soggetta ad alcuna tassazione nel 1997 (OCDE 1997, 48).

⁹³ Concretamente, si trattava quindi di generare quello che gli economisti chiamano un circolo virtuoso.

generale delle spese era ancora superiore sia alla capacità del governo di generare delle entrate a lungo termine, sia alle necessità richieste dall'economia di mercato. Il ruolo dello Stato doveva quindi essere ulteriormente diminuito, mettendo come già detto l'accento sulla qualità dei programmi individuali di spesa piuttosto che sulla quantità. In parole povere, i concetti pertinenti in materia di spese pubbliche avrebbero dovuto continuare ad essere, così come all'inizio della transizione, *sostenibilità ed efficienza*⁹⁴ (IMF 1998, 112). Questo valeva in modo particolare per il settore sociale, il principale problema all'epoca, il quale presentava costantemente dei risultati deficitari e superiori alle previsioni⁹⁵. Questo non deve comunque costituire una sorpresa, visto e considerato che in questo campo non si è fatto niente sino al 1995⁹⁶. In seguito, si è cercato di apportare delle modifiche, ma i risultati ottenuti sono come visto stati pochi, anche perché molte misure furono introdotte rapidamente e senza preparazione, dato che non esisteva alcuna visione a lungo termine o pianificazione. Il problema è che la pressione popolare rimaneva comunque importante ed i margini d'azione scarsi, motivo per il quale il governo si è accontentato di fare il possibile a corto termine⁹⁷. Era comunque ormai arrivato il momento di fare capire alla gente che una diminuzione delle prestazioni, senza per questo intaccare la qualità, era necessaria anche in quel campo (Kornai 1997a, 137; Kornai 1997b, 111-114), oltre che naturalmente in tutti gli altri ancora troppo costosi in rapporto alle necessità, interessi⁹⁸ e sussidi⁹⁹ su tutti.

In questo senso, un primo importante passo è stato compiuto con l'inizio della riforma nel settore delle pensioni. Il vecchio sistema del *"pay-as-you-go"* è infatti stato sostituito da un sistema a tre pilastri¹⁰⁰, mentre altre misure erano state previste a breve scadenza. Tra queste, l'aumento a 62 anni per tutti dell'età di pensionamento entro il 2009, l'ampliamento della base di cotizzazione e la modifica del sistema d'indicizzazione secondo il modello "svizzero".

L'insieme di queste misure permette senz'altro di migliorare le prospettive a medio termine, ma il problema del deficit del sistema di pensione è destinato a restare di attualità anche nel ventesimo secolo. Secondo il ministero delle finanze, l'introduzione di tutte e tre le misure

⁹⁴ Per capire una volta per tutte la necessità di migliorare ancora la gestione delle spese, dei paragoni internazionali possono risultare utili: nel 1998, per ogni paese in transizione, c'erano tra sette e quindici paesi dell'OCSE che spendevano meno ed ottenevano migliori risultati per gli indicatori selezionati. Tra i paesi in transizione, l'Ungheria era inoltre quella che presentava le spese più elevate in % del PIL (IMF 1998, 99, 111-112).

⁹⁵ Nel 1996 e nel 1997, il deficit della previdenza sociale è per esempio stato quattro volte superiore alle previsioni. (CE 12-97, 9; CE 4-98, 8).

⁹⁶ Durante i primi anni della transizione, alcune prestazioni furono, come visto, addirittura elargite.

⁹⁷ Non bisogna d'altronde dimenticare che il programma ASP 95 ha perlomeno avuto il grandissimo merito di rompere questo tabù dell'epoca socialista, cominciando ad andare nella buona direzione (Kornai 1997b, 86).

⁹⁸ A questo proposito, a partire dalla seconda metà degli anni Novanta l'Ungheria ha incominciato ad utilizzare alcune entrate della privatizzazione per rimborsare parte del suo debito (BM 1996, 51-52).

⁹⁹ Nel 1996, sebbene i sussidi fossero ulteriormente diminuiti rispetto ai primi anni Novanta, l'obiettivo di 1 % del PIL era in effetti ancora lontano. Il valore a quella data, l'ultimo disponibile, ammontava infatti a 3,9 % (IMF 1998, 112).

¹⁰⁰ Un pilastro finanziato tramite ripartizione sullo stile del vecchio PAYG e due pilastri, uno obbligatorio e l'altro volontario, interamente privati e capitalizzati (OCDE 1997, 152-155; IMF 1998, 114-116).

citare permetterebbe infatti di rinviare la riapparizione di un deficit importante al 2037 al più tardi¹⁰¹ (OCDE 1997, 152-155; IMF 1998, 114-116).

In futuro, si sarebbe inoltre dovuto portare un'attenzione particolare al miglioramento delle relazioni tra amministrazione centrale e locali. L'applicazione corretta ed efficace del principio di sussidiarietà avrebbe infatti potuto permettere di evitare gli importanti problemi finanziari che si registravano all'epoca ad entrambi i livelli (OCDE 1996b, 77-78; IMF 1998, 118).

3.2 Evoluzione recente e sfide future

Dopo una breve parentesi durata lo spazio di una sola legislatura, la sinistra ha di nuovo dovuto cedere lo scettro del potere alla destra, già vincitrice delle prime elezioni libere nel 1990. Il nuovo primo ministro, Viktor Orban, ha provveduto ad apportare qualche prima correzione alla politica budgetaria, anche se, in ragione dell'esiguo lasso di tempo trascorso dalla sua entrata in carica, è oggi ancora difficile formulare conclusioni definitive sul suo operato.

A) Politica budgetaria e livello del deficit nel 1999

Il budget sottoposto al Parlamento assumeva per il 1999 una crescita di 5 % ed un'inflazione di 10-11 % e prevedeva un deficit pari a 4 % del PIL (OECD 1999, 55). Al fine di potere raggiungere quest'obiettivo anche in caso di evoluzione sfavorevole, in particolare di una crescita inferiore alle attese, il governo ha creato una riserva speciale - per un montante equivalente a 0,4 % del PIL - da eventualmente utilizzare a dipendenza della prestazione dell'economia nei primi mesi dell'anno (CE 2-99, 10; MF 1999, 13). Ed a questo proposito, non si può fare a meno di sottolineare che, all'inizio del 1999, l'Ungheria ha conosciuto non pochi problemi in questo senso (NBH 1999, 60; Toth 1999, 66; CE 5-99, 10; MF 1999, 13; EC e GRH 2000, 3):

- *un leggero calo della crescita ha provocato delle entrate deludenti ed inferiori alle aspettative*, in particolare a livello di TVA e Banca Centrale;
- *il paese ha dovuto sobbarcarsi alcune spese eccezionali ed impreviste*, legate alla crisi del Kosovo e, soprattutto, alle forti inondazioni che hanno colpito l'Ungheria. L'intensità senza precedenti di quest'ultime ha sommerso varie regioni del paese e causato danni enormi all'agricoltura, danni che sono stati presi in carica dallo Stato attraverso delle sovvenzioni. Sempre per quel che concerne le uscite, bisogna poi anche segnalare l'ormai tradizionale sorpasso delle spese nel campo della previdenza sociale;
- *le condizioni esterne dell'economia magiara si sono anch'esse rivelate poco ottimali e meno favorevoli del previsto*. La scarsa crescita nelle regioni mondiali che più influenzano

¹⁰¹ Conoscendo i problemi in materia di statistica nei paesi dell'est, queste previsioni a lunghissimo termine devono comunque essere considerate con le dovute precauzioni.

le attività della nazione e le incertezze nella scia della crisi brasiliana hanno ad esempio impedito un andamento economico migliore.

La combinazione di tutti questi elementi negativi ha contribuito a fare aumentare molto più rapidamente del previsto il deficit del budget, al punto che quest'ultimo aveva già raggiunto l'85 % dell'obiettivo annuale prefissato alla fine del mese di maggio (EC 1999b, 19). Le autorità hanno comunque avuto il merito di accorgersi quasi subito della brutta piega che stava prendendo la situazione ed hanno prontamente reagito alle difficoltà, introducendo alcune misure destinate proprio a combattere il problema del deficit budgetario¹⁰². A proposito dell'intervento governativo, bisogna comunque segnalare che, nel 1999, non si è in ogni caso assistito a cambiamenti radicali, prova ne è ad esempio che le autorità hanno annunciato la loro intenzione di riportare al 2000 la riforma della fiscalità. Ma nonostante ciò, *delle prime correzioni alla politica budgetaria sono come detto state apportate già nel 1999* (CE 2-99, 10).

Per quel che riguarda le uscite, il governo ha deciso in febbraio di procedere ad una *riduzione delle spese di 0,5 % del PIL* in seguito all'evoluzione negativa d'inizio anno. Questo ha implicato il bloccaggio della riserva speciale accennata sopra, la quale non è così stata spesa ed è al contrario pure stata aumentata di 0,1 punti percentuali in rapporto al PIL. Nell'ottica di meglio gestire i costi, si è pure proceduto a *migliorare la trasparenza del budget*, in particolare continuando ad integrare i rimanenti fondi extrabudgetari nel budget centrale¹⁰³. I progressi in questo campo sono essenzialmente da attribuire al ruolo sempre più importante svolto dalla *Hungarian State Treasury*, creata nel 1996 e da quella data responsabile di tutte le transazioni finanziarie legate alla realizzazione del budget (EC 1999b, 19-21; MF 1999, 13; EC e GRH 2000, 5).

Per quel che concerne invece le entrate, gli sforzi si sono innanzitutto concentrati sulla *lotta contro l'evasione fiscale*. In quest'ottica, gli oneri sociali sui salari sono stati ridotti da 39 % a 33 %, anche se questa misura ha evidentemente lo svantaggio di diminuire le entrate. Per rimediare parzialmente a questo problema, i contributi obbligatori per i servizi medici sono stati aumentati da 2'100 a 3'600 HUF, mentre il tasso di contributo alla previdenza sociale per gli impiegati è passato da 10 % a 11 %, con un elargimento inoltre della base tassabile. Una seconda misura atta a ridurre le frodi è stata costituita dal rafforzamento dell'amministrazione fiscale, ottenuto grazie all'utilizzo di migliori tecniche di incasso delle imposte ed alla fusione in una sola apposita istituzione delle varie organizzazioni responsabili della raccolta delle tasse.

Le autorità hanno in seguito messo l'accento sull'*armonizzazione del loro sistema di tassazione con la legislazione comunitaria*, nell'ottica ovviamente di una futura adesione all'UE (vedi parte II – capitolo 6).

Un'altra importante misura è stata costituita dalla *reintroduzione delle indennità fiscali universali per le famiglie con figli*¹⁰⁴, che erano state abolite dal precedente governo e

¹⁰² È importante sottolineare che le autorità non hanno atteso la metà del 1999 e la cruda realtà delle cifre per reagire, ma, intuendo una qual certa tendenza negativa, sono intervenute già prima.

¹⁰³ Alla fine del 1999, non rimanevano più che 2 soli fondi extrabudgetari (EC e GRH 2000, 5).

¹⁰⁴ Per i primi due figli, 20'400 HUF cadauno. Per i seguenti, 27'600 HUF a testa (OECD 1999, 55).

sostituite con un sistema di deduzioni fondato sull'esame delle risorse. Quest'ultimo era utilizzato da circa il 90 % delle famiglie, ciò che significa quindi che le "perdite" di entrate sarebbero più o meno state identiche a brevissimo termine. Ma, considerata a lunga scadenza, la problematica è completamente differente: in futuro, si attende infatti un aumento dei redditi delle famiglie in termini reali ed il vecchio sistema avrebbe pertanto permesso di avere delle deduzioni totali inferiori¹⁰⁵.

In materia di tasse, si deve infine segnalare una *revisione del sistema di imposta sul reddito*. Quest'ultimo è infatti stato notevolmente semplificato con la riduzione da sei a tre del numero di tassi marginali¹⁰⁶. Il credito d'imposta personale massimo è inoltre stato ridotto da 20 % a 10 % dei guadagni, con un tetto massimo di 36'000 HUF (OECD 1999, 55; EC 1999b, 21, 35-36; EC e GRH 2000, 5).

Le misure introdotte, accompagnate dalla ripresa della crescita nella seconda metà dell'anno e dal conseguente aumento delle entrate¹⁰⁷, hanno permesso alle autorità di attenuare la preoccupante evoluzione d'inizio 1999 e di raggiungere in fin dei conti – e questo per il quarto anno consecutivo - l'obiettivo budgetario prefissato (EC e GRH 2000, 3): a fine dicembre 1999, il deficit ammontava in effetti a 3,9 % del PIL¹⁰⁸ (MF 2000, 2). Rispetto ai due anni precedenti, il 1999 ha dunque fatto registrare un risultato leggermente migliore. A questo punto, *si tratta però di non rilasciare la tensione e di proseguire in direzione di ulteriori riduzioni del deficit budgetario*.

B) Anni venturi: verso una definitiva risoluzione del problema?

Nel mese di aprile 2000, la Commissione europea ed il governo ungherese hanno chiaramente definito quella che dovrebbe essere l'evoluzione del deficit budgetario nei prossimi anni. *L'obiettivo dichiarato è di scendere al di sotto del 3 % del PIL a corto termine (vedi tabella 11)*. Per ottenere questi miglioramenti, *bisognerà innanzitutto cercare di ridurre ulteriormente le uscite e questo soprattutto in virtù del fatto che a breve scadenza, come si vedrà tra poco, le entrate sono anch'esse destinate a diminuire*. In materia di spesa pubblica, le autorità hanno previsto quattro priorità per il futuro: gli aiuti alle famiglie con figli, lo sviluppo delle piccole e medie aziende, il rafforzamento del programma di costruzione delle case e lo sviluppo regionale ed agricolo. Al di là della volontà di non procedere a tagli troppo importanti in questi campi, è però chiaro che il

¹⁰⁵ Un banale esempio dovrebbe permettere di meglio comprendere il problema: si può supporre una famiglia con un livello di reddito tale da ricevere una deduzione con il vecchio sistema. Con il passaggio al nuovo schema, questa famiglia riceverà ancora la deduzione e quindi poco o nulla cambia a livello di entrate fiscali. Il problema si pone in caso di aumento del reddito: se la deduzione è fondata sull'esame delle risorse, allora la famiglia in questione non ne avrà più diritto (ammettendo che il reddito salga ad un livello talmente elevato da non giustificare più alcuna riduzione fiscale), ma se il criterio di attribuzione è il numero dei figli, come nel nuovo sistema, la deduzione sussiste indipendentemente dal valore del reddito. In questo secondo caso, la perdita fiscale per lo Stato è dunque reale, mentre non sarebbe esistita se si fosse applicato uno schema fondato sull'esame delle risorse.

¹⁰⁶ I redditi inferiori a 400'000 HUF saranno tassati a 20 %, quelli sino ad 1 milione di HUF a 30 %, mentre i guadagni superiori a 1 milione di HUF saranno assoggettati ad un tasso d'imposta di 40 % (OECD 1999, 55).

¹⁰⁷ Anche grazie ad alcune entrate eccezionali (EC e GRH 2000, 19).

¹⁰⁸ In percentuale del PIL, le entrate sono infatti risultate di 43,6 % e le uscite di 47,4 % (EC e GRH 2000, 6).

livello generale delle uscite andrà abbassato. A questo proposito, si tratterà in primis di migliorare l'efficienza della spesa pubblica attraverso la modernizzazione della pianificazione budgetaria, della gestione finanziaria e delle istituzioni predisposte alla realizzazione del budget¹⁰⁹. Per quel che concerne invece i settori concreti d'intervento, il sistema dei servizi medici ed i governi locali rappresentano i due esempi più significativi di posti budgetari in cui sono possibili dei risparmi non indifferenti. La riforma delle pensioni, cominciata alcuni anni orsono, dovrà inoltre essere proseguita (MF 1999, 14-15; EC e GRH 2000, 6, 13-15).

Tabella 11: Evoluzione prevista del deficit budgetario ungherese (in % del PIL) (2000-2004)

2000	2001	2002	2003-2004
3,5 ¹¹⁰	2,5-3	2-2,8	2,5

Fonte: EC e GRH 2000, 6

Se, da una parte, tutte queste riforme dovrebbero in principio permettere di ridurre le spese, dall'altra, le autorità sono però anche coscienti del fatto che esse provocheranno probabilmente pure dei costi addizionali, senza poi nemmeno dimenticare altri oneri che l'Ungheria dovrà sopportare in futuro, in particolare quelli legati all'entrata nella NATO, avvenuta nel 1999, ed alla preparazione all'adesione all'UE¹¹¹. La diminuzione del totale delle uscite non sarà pertanto un'impresa scontata, ma è al tempo stesso imperativa, soprattutto in ragione dell'atteso calo delle entrate a medio termine. Secondo le obbligazioni internazionali, i dazi doganali devono infatti essere ridotti e le tasse di concessione sono destinate a scomparire. L'Ungheria è inoltre nella necessità di dovere adeguare il suo sistema fiscale con quello comunitario e gli effetti di tali riforme sono ancora difficili da prevedere. La riforma delle pensioni provocherà infine una perdita annua di entrate stimata a 0,5 % del PIL¹¹²: *vista e considerata la probabile riduzione delle entrate in % del PIL, appare quindi evidente che, per continuare a garantire dei buoni risultati budgetari, le spese andranno per forza diminuite almeno nella stessa proporzione* (OECD 1999, 55; EC e GRH 2000, 6-7).

La comprensibile evoluzione verso una maggiore integrazione internazionale comporterà verosimilmente delle risorse fiscali più magre in futuro, questo è un dato di fatto. È però altrettanto vero che le autorità non possono limitarsi a sopportare passivamente gli eventi: al di là di quest'inevitabile trend naturale, esistono infatti dei margini di miglioramento

¹⁰⁹ Una prima misura in questo senso è stata rappresentata dalla decisione, presa dalle autorità nel dicembre 1999, d'integrare tutti i compiti e le organizzazioni legati alla tesoreria nella *Hungarian State Treasury* (EC e GRH 2000, 13).

¹¹⁰ I dati ufficiali per il 2000 non sono ancora disponibili. Secondo le prime stime, sembra comunque che questo obiettivo sia stato raggiunto.

¹¹¹ I costi di pre-adesione all'UE sono stati stimati a 200-250 milioni annui di euro (EC e GRH 2000, 7) (vedi a questo proposito anche parte II – capitolo 6).

¹¹² Nel 1999, questa perdita è stata compensata dalla vendita di attivi dei fondi di previdenza sociale, che ha apportato delle entrate per un valore di 0,6 % del PIL. Le stime per il 2000 indicano comunque già delle entrate minori a questo titolo (0,1 % del PIL) (EC e GRH 2000, 6).

possibili anche dalla parte “entrate” del budget¹¹³. In quest’ambito, la riforma è come detto stata rinviata al 2000. Gli obiettivi sono molteplici ma rispondono grossomodo tutti ad un’unica volontà, quella di *controllare e raccogliere le tasse in modo più efficace*¹¹⁴: ridurre e razionalizzare al tempo stesso la centralizzazione delle entrate; diminuire ancor più il costo unitario del lavoro nell’ottica di promuovere la competitività ed eliminare le divergenze tra l’onere fiscale sul reddito proveniente dal lavoro e quello dal capitale; rafforzare gli interessi associati alla preservazione dei valori naturali ed ambientali; sviluppare un sistema di tassazione sano per i beni immobiliari; proseguire l’armonizzazione della legislazione fiscale ungherese con quella dell’UE; concentrarsi sulla semplicità e la trasparenza, riducendo al massimo le preferenze¹¹⁵; proseguire l’integrazione concettuale ed organizzativa dell’amministrazione fiscale e migliorare la sua efficienza (CE 2-99, 10; EC 1999b, 21; MF 1999, 14-15).



Arrivati a questo punto, prima di chiudere questo capitolo non si può fare a meno di trarre qualche conclusione sul problema delle finanze: l’equilibrio del budget rappresenta una necessità assoluta, una base sulla quale poggiare l’intero processo di transizione. Da questo punto di vista, si può affermare che *l’Ungheria si trova oggi sulla buona strada*, visto e considerato che gli enormi e pericolosissimi deficit dei primi anni Novanta, quando si era ormai sull’orlo del baratro, sono stati notevolmente ridotti. Per garantire una certa sicurezza al paese e riuscire a stabilizzare una volta per tutte la situazione, *ulteriori e continui sforzi sono però essenziali*. Senza il necessario impegno, la situazione rischierebbe infatti di scappare di mano un’altra volta, ma niente e nessuno può assicurare che, se ciò dovesse effettivamente accadere, anche in quel caso si riuscirebbe ancora ad uscire dal tunnel.

¹¹³ In altre parole, ammesso e concesso un calo del flusso di entrate, si tratterà di apportare le dovute correzioni per limitarlo il più possibile.

¹¹⁴ Malgrado alcuni progressi rispetto a pochi anni prima, i risultati in materia di riscossione delle imposte non erano ancora ottimali e nel 1999 sono addirittura stati inferiori alle previsioni (OECD 1999, 36).

¹¹⁵ Eccezion fatta, ovviamente, per gli aiuti alle famiglie con figli che sono stati reintrodotti proprio recentemente.

CAPITOLO SECONDO

ASPETTI MONETARI

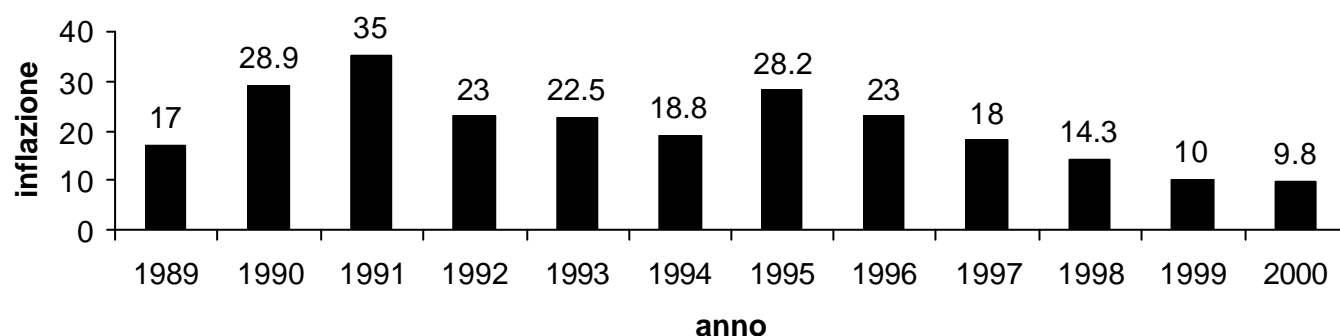
Il capitolo precedente, dedicato al problema del deficit budgetario, ha messo l'accento su quello che, almeno all'inizio della transizione, era probabilmente il disequilibrio più importante all'interno del paese magiaro. Non si trattava però evidentemente del solo ostacolo alla stabilizzazione dell'Ungheria, la quale, nel corso dei primi anni Novanta, ha per esempio conosciuto un importante aumento del tasso d'inflazione. Il passaggio all'economia di mercato richiedeva poi anche una riforma di alcuni meccanismi insufficientemente sviluppati od inesistenti all'epoca socialista, come il sistema bancario ed il mercato dei capitali.

La risoluzione di queste tre problematiche rappresentava senza dubbio una tappa necessaria nell'ottica di stabilizzare la situazione macroeconomica interna, motivo per il quale questo capitolo metterà l'accento proprio su questi aspetti¹.

1 Inflazione²

Un secondo importante disequilibrio macroeconomico con il quale si è dovuta confrontare l'Ungheria sin dai primi anni Novanta è dunque stato l'elevato tasso di inflazione.

Grafico 7: Evoluzione del tasso d'inflazione in Ungheria (in %) (1989–2000)



Fonte: elaborazione personale a partire dai dati raccolti in *Tiraspolsky e Nivat 1996, 193*; *Mossé 1998, 119*; *EC e GRH 2000, Table 1*; www.rferl.org/newsline

¹ Numerose altre problematiche avrebbero evidentemente potuto rientrare in questo capitolo relativo agli aspetti monetari della stabilizzazione, ma, per ovvie ragioni, si è resa necessaria una scelta. Quest'ultima è pertanto caduta sui fattori ritenuti più importanti nell'ottica della trasformazione dell'Ungheria in un'economia di mercato.

² L'indice di riferimento utilizzato per quest'analisi è quello dei prezzi alla consumazione. Questa scelta è semplicemente stata motivata dal fatto che questo indice è il più correntemente utilizzato ed anche il migliore indicatore dell'inflazione. Bisogna comunque precisare che in alcuni casi specifici, in particolare quando si tratta di misurare gli impatti dell'inflazione sulle decisioni d'investimento e sulla competitività internazionale, il ricorso all'indice dei prezzi alla produzione, di norma inferiore, è preferibile.

Le origini di questo fenomeno rimontano come visto agli anni Settanta, in concomitanza con l'inizio del processo di riforma, e da allora in poi si è continuamente assistito ad un aggravamento della situazione sino alla fine degli anni Ottanta. Per quel che concerne il periodo analizzato in questo lavoro³, si può constatare nel grafico 7 che l'evoluzione del tasso d'inflazione ha inizialmente rispecchiato il trend al rialzo degli ultimi anni socialisti, fino a giungere ad un valore massimo di 35 % nel 1991. In seguito, alcune misure e circostanze favorevoli hanno permesso di ridurre il tasso, il quale si è però stabilizzato su dei valori relativamente elevati. Negli ultimi anni, si è comunque messa in atto una netta tendenza al ribasso.

1.1 La continuazione del trend socialista

Il tasso d'inflazione ha dunque continuato a crescere dal 1989 al 1991, seguendo quindi un'evoluzione che era ormai in corso da quasi vent'anni. È però importante sottolineare che, a differenza di ciò che è capitato negli anni Settanta ed Ottanta, allorché gli aumenti erano piuttosto regolari e relativamente modesti, *nel periodo appena citato la progressione è stata a dir poco vertiginosa*, tanto che nello spazio di soli cinque anni (1987-1991) il tasso è addirittura quadruplicato.

Ma come spiegare un aumento di tale entità in un lasso di tempo così breve?

Evidentemente, è molto difficile rispondere con esattezza a questa domanda, visto e considerato che, come già più volte ripetuto, la transizione verso l'economia di mercato è un processo complicato che mette in gioco più variabili anche interdipendenti tra loro. Tra tutti questi fattori, sembra comunque che quattro in particolare abbiano giocato un ruolo decisivo nell'esplosione del tasso d'inflazione in Ungheria all'inizio degli anni Novanta.

A) *La riduzione delle sovvenzioni*

Il primo fattore da prendere in considerazione è *la riforma del sistema di sovvenzionamento*, di cui si è ampiamente discusso nel capitolo precedente. È infatti chiaro che l'improvvisa riduzione di questa forma di aiuto, se non addirittura la sua abolizione in alcuni casi, ha reso molto più difficile la copertura dei costi, motivo per il quale si è assistito ad un aumento del prezzo di numerosi beni (Abel 1990, 33; Hillman 1990, 62).

B) *La liberalizzazione dei prezzi*

Uno dei principali problemi dell'economia pianificata era come visto rappresentato dalle distorsioni provocate dal sistema dei prezzi. *Una loro rapida liberalizzazione costituiva quindi una condizione essenziale alla transizione verso l'economia di mercato* (NU 1992, 137). Questa avrebbe infatti dovuto permettere di formare dei prezzi razionali che potessero svolgere la loro funzione di indicatori economici e di stabilire così un minimo di concorrenza e di incitazione economica (Kornai 1990, 145; NU 1993, 53). Fedele a questi

³ Dalla caduta del muro di Berlino in avanti.

insegnamenti teorici, l'Ungheria ha cominciato sin dal 1968 a liberalizzare progressivamente i suoi prezzi. Questo processo ha poi conosciuto un'accelerazione alla fine degli anni Ottanta ed un'ulteriore spinta nel 1991, dopo il cambiamento politico intervenuto nel 1990.

Tabella 12: Evoluzione della parte dei prezzi di mercato nell'economia ungherese (in %) (1968-1993)

Anno	1968	1978	1985	1988	1990	1991	1992	1993
Prezzi alla produzione	0	57	68	78	83	80	90	90
Prezzi alla consumazione	21	45	57	80	85	91	93	93

Fonte: Kornai 1997b, 14-15

Alla luce di quest'evoluzione, si può tranquillamente affermare che, all'inizio degli anni Novanta, l'Ungheria disponeva di un sistema di prezzi che si approssimava ormai alle esigenze dell'economia di mercato. La percentuale di prezzi liberi era infatti quasi equivalente a quella di alcune economie europee già mature (Kornai 1995, 24). Questa constatazione è d'altronde rafforzata da uno studio della BERS, effettuato nel 1995, il quale attribuiva alla liberalizzazione dei prezzi il valore 3⁴, un valore non eccellente ma pur sempre discreto (Tiraspolsky e Nivat 1996, 191).

Ma se, da una parte, la liberalizzazione dei prezzi era necessaria, dall'altra, si era ben coscienti che *quest'ultima comportava alcuni inconvenienti che si sarebbero per forza dovuti accettare, primo fra tutti l'esplosione dell'inflazione*. Anche se all'inizio della transizione era difficile prevedere come si sarebbero esattamente comportati i prezzi in un nuovo ambiente dove la competitività non era ancora stata instaurata (NU 1992, 137), era infatti utopico pensare che il passaggio all'economia di mercato si sarebbe svolto senza alcun aumento del livello generale dei prezzi, ciò che d'altronde avvenne in Ungheria. Diverse ragioni permettono di spiegare l'aumento dell'inflazione consecutivo alla liberalizzazione dei prezzi:

- *i prezzi amministrati di numerosi beni erano fissati ad un livello troppo basso, ciò che provocava una domanda nettamente superiore all'offerta*. Se, all'epoca socialista, questo fenomeno non poneva troppi problemi, il mercato richiedeva al contrario un loro aumento⁵, onde assicurare una situazione più equilibrata (Clague 1992, 11). In questo senso, l'inflazione originata dalla liberalizzazione dei prezzi può essere considerata come la conseguenza di un aggiustamento monetario brutale tra offerta e domanda (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 110);
- *la liberalizzazione dei prezzi ha proiettato il paese in una situazione ibrida*, visto e considerato che, all'epoca, i nuovi strumenti di regolazione macroeconomica, necessari per sopportare l'improvviso passaggio da una caotica situazione di controllo ad una di libertà totale, non esistevano ancora (Nicolas 1991, 192);

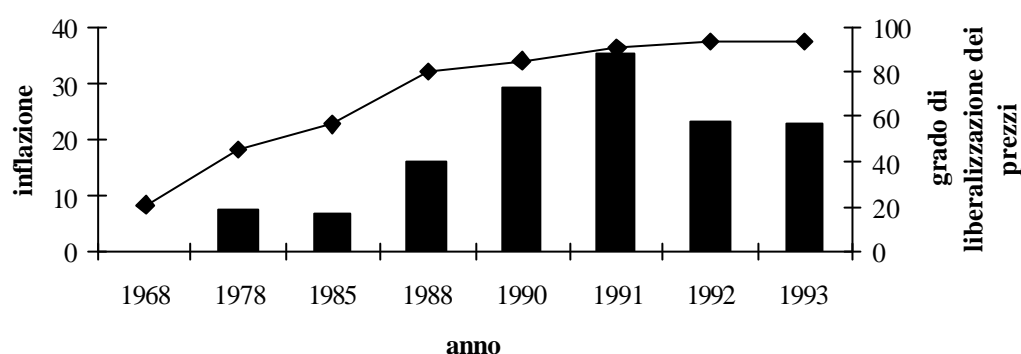
⁴ 1 = poco riformato e 5 = livello occidentale.

⁵ Salari e tassi d'interesse compresi.

- in seguito alla liberalizzazione, *si è assistito ad una certa tendenza dei prezzi ad allinearsi su quelli del mercato non-ufficiale* (Mossé 1998, 121), i quali erano notevolmente superiori a quelli amministrati.

Pur non trattandosi del solo fattore che ha determinato l'aumento dei prezzi, al giorno d'oggi non sembra affatto sbagliato affermare che questa liberalizzazione ha svolto un ruolo decisivo in questo senso, tanto da rappresentare per molti economisti il *vero motore dell'inflazione*. Nel grafico seguente, si può infatti notare la stretta correlazione esistente tra queste due variabili.

Grafico 8: Correlazione tra tasso d'inflazione e grado di liberalizzazione dei prezzi (1968-1993)⁶



Fonte: elaborazione personale a partire da *Jeffries 1993, 277; Kornai 1997b, 15*

Come si può ben vedere, i primi segnali d'inflazione sono apparsi subito dopo l'inizio del processo di liberalizzazione nel 1968. In seguito, il tasso è esploso durante la seconda metà degli anni Ottanta, proprio in concomitanza con la fase più importante della liberalizzazione. Lo stretto legame tra questi due elementi è poi verificato anche a partire dal 1992, quando la stabilizzazione della percentuale di prezzi liberi è stata accompagnata da quella dell'inflazione.

Malgrado queste tendenze inflazionistiche inevitabili, è però importante sottolineare il fatto che *l'Ungheria ha saputo sopportare e controllare molto bene questo processo di liberalizzazione* (Balcerowicz 1995, 212), ciò che le ha permesso di limitare i danni e soprattutto di evitare quell'iperinflazione che hanno invece conosciuto molti altri paesi in transizione⁷. Questo è essenzialmente dovuto al fatto che l'avvicinamento ai veri costi di produzione è stato, a differenza di ciò che è avvenuto per esempio in Russia, progressivo (Tiraspolsky e Nivat 1996, 192). L'Ungheria ha infatti cercato di mettere fine gradualmente alle penurie, combinando l'aggiustamento dei prezzi con controlli amministrativi e misure specifiche nel commercio estero (NU 1992, 59). E proprio quest'ultimo punto merita di essere sottolineato, poiché, da un punto di vista teorico, è consigliato accompagnare la

⁶ Sia per il tasso d'inflazione che per il grado di liberalizzazione, i valori si riferiscono ai beni di consumo. Inoltre, per quel che concerne l'inflazione, i valori 1978 e 1985 costituiscono una media degli anni 1974-1980 rispettivamente 1981-1985, i singoli dati non essendo disponibili.

⁷ Per esempio Bulgaria, Romania, Russia od altri paesi della CSI.

liberalizzazione dei prezzi con quella del commercio e del regime di cambio. Questo permette infatti di stabilire un sistema appropriato di prezzi relativi per i prodotti scambiati e d'introdurre una certa concorrenza, in particolare per ridurre gli aumenti di prezzo da parte dei fornitori locali in posizione di monopolio. Sin dagli anni Ottanta, l'Ungheria ha ampiamente seguito questa linea, tanto che, all'inizio del decennio successivo, il 90 % degli scambi in moneta convertibile non era più sottoposto ad alcuna restrizione in materia di cambio od importazione (NU 1992, 137). Lo studio già citato della BERS attribuiva inoltre alla liberalizzazione del commercio e degli scambi esterni il valore massimo (5) (Tiraspolsky e Nivat 1996, 191) ed è inconfutabile che i buoni risultati ottenuti in questo campo hanno permesso di attenuare gli effetti negativi della liberalizzazione dei prezzi (Balcerowicz 1995). Se si aggiunge poi a questa riuscita dell'apertura commerciale l'altro elemento positivo accennato in precedenza, la progressività della liberalizzazione dei prezzi, allora non ci si deve meravigliare più di quel tanto se l'Ungheria sia riuscita ad accusare molti meno problemi dei paesi vicini in questo campo.

C) Delle politiche macroeconomiche lassiste

I primi anni della transizione sono stati caratterizzati da una certa sufficienza da parte del governo nell'adottare le politiche di stabilizzazione necessarie. Questo lassismo, oltretutto rafforzato dall'assenza di qualsiasi coerenza nei piani stabiliti, si spiegava essenzialmente attraverso la volontà delle autorità di evitare una recessione troppo brutale dopo il passaggio alla democrazia (Mossé 1998, 121-122). Tale comportamento ha però avuto effetti negativi importanti sull'inflazione, così come dimostrato dagli esempi seguenti.

a) Politica monetaria

Anche se questo problema sarà trattato più in dettaglio nel paragrafo seguente, è utile farne un breve accenno già in questa parte del lavoro, visto e considerato che esiste un legame molto stretto tra la politica monetaria e l'inflazione.

All'inizio degli anni Novanta, il governo aveva praticamente perso il controllo dei crediti: le banche erano infatti libere di accordare tutti quelli che volevano alle aziende e non imponevano loro alcuna restrizione budgetaria. *La tolleranza di quest'espansione monetaria*⁸ *ha però provocato delle pressioni salariali eccessive, tanto che i salari venivano spesso aumentati ampiamente al di là della presa in conto dell'inflazione* (Clague 1992, 11; Henry 1993, 95; Mossé 1998, 122). Tutto ciò si è però rivelato estremamente pericoloso in virtù della spirale esistente tra salari e prezzi. Da una parte, l'aumento dei salari provocava quello dei prezzi nell'ottica di coprire i costi, dall'altra, l'aumento dei prezzi era spesso accompagnato da quello dei salari al fine di evitare dei conflitti sociali (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 110-111).

Ma come spiegare queste pressioni salariali così pericolose in un contesto, quello dell'Ungheria dei primi anni Novanta, caratterizzato da una situazione, profonda recessione

⁸ L'errore del governo è stato quello di non sapere accettare la recessione, ed è proprio per questo motivo che tollerava una simile espansione monetaria.

e disoccupazione, nella quale normalmente si sarebbe dovuta manifestare una diminuzione dei salari?

Questo fenomeno si spiega essenzialmente attraverso il fatto che *ci sono stati alcuni fattori che hanno impedito l'evoluzione naturale al ribasso dei salari*: pressioni esercitate da più parti e che hanno frenato un governo che non osava agire troppo nel senso di una riduzione per paura di perdere popolarità (blocco dei tassisti nel 1990, unioni commerciali per esempio); assenza di una vera mentalità capitalista; “*soft budget constraint*” che rendeva impossibile qualsiasi disciplina salariale (Kornai 1997b, 50).

b) Politica budgetaria

Per quel che concerne quest'aspetto, nel capitolo primo si è già ampiamente discusso delle possibili conseguenze di un deficit budgetario sul tasso d'inflazione. Se si analizza il caso ungherese, si può effettivamente constatare che l'anno durante il quale l'inflazione ha raggiunto il suo massimo storico corrisponde anche a quello in cui la situazione budgetaria ha cominciato a deteriorarsi (1991). Il lettore attento potrebbe comunque chiedersi come mai l'inflazione è aumentata così tanto in quell'anno, visto che, in fin dei conti, il deficit era ancora relativamente esiguo (3 %). La risposta va evidentemente cercata nel fatto che la relazione budget-inflazione, pur giocando un ruolo importante, non è il solo determinante di quest'ultima. Considerata la complessità di questo legame, si rinvia però il lettore più in là nel lavoro (vedi parte I-capitolo 2.1.3), dove si procederà ad un'analisi più precisa di questo problema. Per ora, è sufficiente ritenere il fatto che *i numerosi ostacoli riscontrati nel campo delle finanze pubbliche hanno in un modo o nell'altro contribuito a provocare delle tensioni inflazionistiche*.

c) Politica del tasso di cambio

Così come per le due politiche precedenti, anche in questo caso il lettore è rimandato ad un'altra parte della ricerca per un'analisi più dettagliata del problema. In questo momento, è però necessario precisare che *le continue svalutazioni del fiorino hanno contribuito ad aumentare l'inflazione attraverso un semplice meccanismo*: la svalutazione della moneta ha reso più care le importazioni facendo così aumentare i costi e di conseguenza i prezzi (Nuti 1996a, 144; Kornai 1996, 663; Fisher, Sahay e Vegh 1997, 81). L'esperienza dei paesi dell'Europa centrale ha inoltre dimostrato che una forte svalutazione iniziale, seguita dall'introduzione di un sistema di tassi di cambio fissi (Repubblica ceca e Slovacchia per esempio), permette di controllare molto meglio l'inflazione rispetto al sistema delle “*crawlings pegs*”⁹ adottato in Ungheria (Mossé 1998, 123). È poi importante segnalare che l'inflazione creata dalla svalutazione può a sua volta generare una nuova svalutazione,

⁹ Questo sistema prevede delle svalutazioni modeste ma frequenti. Si può anche segnalare che le “*crawlings pegs*” non godono sempre dei favori dell'unanimità tra gli economisti, in quanto alcuni paesi, Messico su tutti, hanno in passato conosciuto dei seri problemi con questo sistema.

creando così un circolo vizioso molto pericoloso (Kornai 1997b, 46), il quale va poi ad aggiungersi a quello già citato tra i prezzi ed i salari¹⁰.

D) Delle riforme strutturali insufficienti

Il passaggio all'economia di mercato è un processo che, come già detto, non può essere realizzato da un giorno all'altro. Se le fasi di stabilizzazione e di liberalizzazione possono e devono essere cominciate subito e portate a termine più o meno rapidamente, *le riforme strutturali richiedono invece molto più tempo*, anche perché riposano oltretutto sulla buona riuscita delle due prime fasi. Malgrado l'Ungheria fosse già sulla buona strada, in ragione del suo approccio graduale alla transizione, non bisogna quindi meravigliarsi troppo se l'economia presentava ancora numerosi elementi di disfunzionamento all'inizio degli anni Novanta, in particolare a livello aziendale. È però altrettanto normale che la presenza di questi disequilibri non giocava a favore di una lotta efficace contro l'inflazione¹¹ (Mossé 1998, 122).

Riassumendo brevemente il tutto, si può concludere dicendo che *la congiunzione di questi quattro elementi ha provocato una miscela¹² esplosiva, che ha fatto montare il tasso d'inflazione sino al 35 % del 1991*. Sebbene questo valore non rientrasse ancora in un'ipotetica zona rossa, all'epoca esso suonò come un campanello d'allarme per il governo. Se il trend degli ultimi anni fosse proseguito anche nei successivi, il paese si sarebbe infatti ben presto trovato in una situazione critica e dalla quale sarebbe stato molto difficile uscire, motivo per il quale le autorità introdussero tutta una serie di misure nell'ottica di stabilizzare la situazione.

1.2 La stabilizzazione dell'inflazione nel corso degli anni Novanta

Fedele alla strategia seguita sin dal lontano 1968, la strada scelta dall'Ungheria per ridurre il suo tasso d'inflazione è stata quella del gradualismo, anche se per alcuni economisti questo singolo problema avrebbe forse potuto fare l'oggetto di un trattamento più radicale. La volontà di non infierire ulteriori colpi ad un'economia già duramente toccata dalle trasformazioni in corso ha però fatto optare per una risoluzione graduale del problema, tanto più che all'epoca numerosi argomenti giocavano a favore di una tale variante: un valore

¹⁰ Gli effetti della svalutazione sono in effetti trasmessi attraverso tutto il sistema economico e possono dare luogo a tutta una serie di movimenti che contribuiscono ad aumentare ulteriormente l'inflazione (Nuti 1996a, 144).

¹¹ Un esempio dovrebbe permettere di comprendere facilmente questo problema. Spesso e volentieri, la pressione della domanda non poteva venire soddisfatta dall'offerta, ciò che provocava l'inflazione (Mossé 1998, 121). Fintanto che i monopoli ed i circuiti di distribuzione statali restavano in vita, ben difficilmente l'offerta avrebbe però reagito alle variazioni dei prezzi, cosicché la domanda eccedentaria, fonte di inflazione, non poteva venire riassorbita. Inoltre, la liberalizzazione dei prezzi poneva problema in assenza di un settore finanziario sviluppato (Lavigne 1992, 128; NU 1993, 53).

¹² Questo concetto è particolarmente importante, perché l'inflazione è raramente il risultato di un solo ed unico fattore. Esistono infatti sempre più cause che, unite una all'altra, permettono di spiegare questo fenomeno (Balcerowicz 1995, 253-255).

oscillante tra il 20 % ed il 40 % era sopportabile a corto termine¹³, le penurie erano praticamente scomparse¹⁴ ed i prezzi erano pressoché conformi ai criteri dell'economia di mercato (NU 1993, 111-112).

A) *Un'evoluzione naturale favorevole*

Se, da una parte, la diminuzione dell'inflazione registrata dopo il picco del 1991 può essere attribuita ad una politica governativa più efficace, dall'altra, bisogna però segnalare che essa rientrava anche in una certa logica naturale. Per quel che concerne la liberalizzazione dei prezzi, per esempio, la maggior parte è infatti intervenuta nel giro di pochi anni, a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, così come si può vedere nella tabella 12. Durante questo periodo, il rapido passaggio da una situazione con pochi prezzi liberi ad una di libertà quasi assoluta ha avuto, come detto, gravi ripercussioni sul tasso d'inflazione, ma è logico che in seguito è stato sempre più difficile continuare questo processo. E sempre nella tabella 12, si può infatti leggere che, nel 1992, la percentuale di prezzi liberi è aumentata soltanto del 2 %, mentre nel 1993 è addirittura rimasta costante, ciò che permette di spiegare in parte la diminuzione dell'inflazione in questi anni. Lo stesso discorso è valido per la riduzione delle sovvenzioni. La maggiore influenza sull'inflazione nei primi anni si spiega attraverso i più grandi tagli effettuati in questo periodo. Le medesime considerazioni possono poi a grandi linee essere riprese anche per il problema delle riforme strutturali. La loro quasi assenza all'inizio della transizione ha contribuito ad aumentare l'inflazione, ma, anno dopo anno, l'Ungheria ha fatto sempre più passi concreti verso l'economia di mercato, permettendo così di ridurre l'influenza negativa di questo fattore sul tasso d'inflazione.

La diminuzione dell'inflazione è dunque stata propiziata dal fatto che tre dei principali fattori negativi, che avevano causato la sua esplosione, hanno giocato un ruolo minore negli anni immediatamente successivi, ed è in questo senso che si può concludere affermando che *l'Ungheria ha potuto approfittare di un'evoluzione naturale favorevole*. Sarebbe però sbagliato attribuire tutto il merito del calo dell'inflazione a questi fattori esogeni, visto e considerato che le autorità non sono comunque state a guardare ed hanno cercato di risolvere il problema tramite delle politiche macroeconomiche più restrittive e meno lassiste.

B) *La politica governativa*

Il governo ha scelto di lottare contro l'inflazione attraverso il *freno della domanda interna* e gli sforzi si sono quindi orientati essenzialmente su questo obiettivo. Tra le principali misure adottate¹⁵, si possono a questo proposito segnalare (Mizsei 1993, 140; NU 1994, 126; Lavigne 1995, 115; Mossé 1998, 123-124):

¹³ Nel capitolo preliminare, si è infatti visto che una terapia d'urto si rendeva veramente necessaria soltanto nel caso di iperinflazione, ciò che non era però il caso in Ungheria.

¹⁴ A questo proposito, Kornai ha scritto che, almeno per quel che riguarda l'aspetto "penurie", l'Ungheria poteva ormai essere considerata un'economia di mercato (Kornai 1995, 20).

¹⁵ Per un'analisi più specifica di tutte le politiche citate, il lettore è rimandato alle differenti parti del lavoro dove esse sono trattate nel dettaglio.

- politica salariale: il governo Horn ha come già detto imposto delle misure restrittive in materia salariale nell'ottica di frenare il circolo vizioso salari-prezzi;
- politica budgetaria: l'adozione di una legge limitante il finanziamento monetario del deficit, nel 1991, ha permesso di parzialmente eliminare una pericolosissima fonte di inflazione. Durante gli anni Novanta, in particolare a partire dal 1995, l'Ungheria ha poi come visto introdotto progressivamente il concetto di "*hard budget constraint*";
- politica monetaria: anche in questo campo, il governo ha cercato di applicare una politica più restrittiva (fissazione di tassi d'interesse reali positivi a partire dal 1993, limitazione della crescita della massa monetaria, regole prudenziali rinforzate per il settore bancario nel 1993-1994);
- politica commerciale: la liberalizzazione del commercio, che aveva permesso di attutire la crescita dell'inflazione durante la fase di liberalizzazione dei prezzi, è proseguita, accentuando così la concorrenza delle importazioni. Si è così potuto combattere in parte l'inflazione creata dall'offerta e manifestatasi negli anni successivi al grande aumento del 1991. Questa liberalizzazione ha inoltre imposto una disciplina dei prezzi a livello internazionale.

Alla luce dell'evoluzione conosciuta dal tasso d'inflazione, si può affermare che *queste misure hanno in qualche modo prodotto dei risultati positivi*. Il grafico 7 indica infatti chiaramente che, a partire dal 1992 ed eccezion fatta per il 1995¹⁶, il tasso è diminuito ogni anno. Malgrado la forte inflazione del 1991, si può addirittura affermare che l'inversione di tendenza è avvenuta in questo stesso anno, visto e considerato che i primi quattro mesi sono stati caratterizzati da tassi mensili enormi¹⁷, mentre in seguito non hanno mai superato il 2 %. Questo miglioramento non risalta però nel risultato finale, influenzato negativamente dai cattivi risultati dei primi mesi¹⁸ (Mizsei 1993, 140-141).

È comunque difficile dire in quale misura questo calo dell'inflazione fosse dovuto all'evoluzione naturale citata in precedenza ed in quale all'efficacia delle politiche, anche

¹⁶ L'anno 1995 ha rappresentato la sola eccezione al trend di stabilizzazione-ribasso osservato nel corso del periodo 1992-97. L'evoluzione al rialzo si spiega attraverso un ulteriore importante aumento dei prezzi regolamentati, energia in particolare, le pressioni imputabili al deprezzamento della moneta nel quadro dell'ASP 95 e l'introduzione della surtassa all'importazione. Il tasso di cambio ha dovuto essere aggiustato più volte, perché l'inflazione ungherese era superiore a quella mondiale. Il 1995 è poi stato caratterizzato da pressioni salariali eccessive. Questo aumento dell'inflazione può comunque essere considerato come un caso a parte, visto e considerato poi che la domanda è diminuita anche nel 1995. La diminuzione dei salari reali e del reddito disponibile hanno d'altronde permesso di ristabilizzare il tasso al 23 % nel 1996 (CE 5-96, 8; Blaho e Gal 1997, 142; Kornai 1997a, 131; Laski e Bhaduri 1997, 114; OCDE 1997, 24; CE 3-98, 9).

¹⁷ 7,5 % in gennaio; 4,9 % in febbraio; 3,7 % in marzo e 2,4 % in aprile (Mizsei 1993, 140-141).

¹⁸ Se il trend dei primi mesi fosse però continuato sino alla fine dell'anno, il risultato sarebbe stato ancora peggiore. Se si moltiplica il valore medio dei primi quattro mesi per 12, si arriva per esempio a 55,5 %.

se è certo che, negli ultimi anni, sono stati fatti sempre più sforzi per eliminare quel lassismo che aveva caratterizzato negativamente le politiche ungheresi dei primi anni Novanta. Alcuni autori hanno d'altronde significativamente affermato che, nel caso si fosse lasciato proseguire il trend del 1991 senza intervenire, l'inflazione si sarebbe molto probabilmente trasformata in iperinflazione, con tutte le conseguenze negative annesse (Blanchard e al. 1993, 2). *Si può quindi concludere che c'è sì stata una logica evoluzione al ribasso del tasso d'inflazione, ma quest'ultima è molto probabilmente stata supportata da tutta una serie di politiche più avvedute, le quali hanno permesso di frenare la domanda interna e di conseguenza l'aumento dei prezzi nominali* (Laski e Bhaduri 1997, 113).

C) *La stabilizzazione dell'inflazione ad un livello relativamente elevato*

Se, da una parte, è vero che l'Ungheria è riuscita a diminuire l'inflazione, dall'altra, non si può fare a meno di constatare che quest'ultima, dopo la forte riduzione avvenuta nel 1992, si è stabilizzata attorno al 20 % negli anni seguenti. Anche se non è mai facile fissare dei limiti di pericolosità in materia di inflazione, i valori registrati dal 1992 al 1997 erano in ogni caso da considerarsi elevati e pertanto potenzialmente pericolosi. Bisogna comunque sottolineare che l'Ungheria, soprattutto in virtù del suo approccio gradualista, *è uno dei pochi paesi dell'est che sono nonostante tutto sempre riusciti a tenere sotto controllo il fenomeno*, tanto da poter dire che un certo riequilibrio è intervenuto anche durante questo periodo: aumento dell'offerta, diminuzione della domanda, scomparsa quasi totale di file e penurie (Tiraspolsky 1991, 226; Lavigne 1995, 130-132). Accontentarsi di presentare una delle migliori situazioni tra tutti i paesi orientali sarebbe comunque stato un errore imperdonabile, da un lato, perché nella regione c'erano comunque altri stati che potevano vantare tensioni inflazionistiche minori¹⁹, dall'altro, perché il modello dell'Ungheria doveva essere costituito dai paesi ad economia di mercato, i quali presentavano dei valori molto più bassi di quello magiaro²⁰.

Ma quali sono, in fin dei conti, i motivi che spiegano la persistenza di un'inflazione relativamente elevata?

Da un punto di vista reale, le ragioni vanno ricercate più nel comportamento dell'offerta che non in quello della domanda. Nel settore domestico, la liberalizzazione dei prezzi ha in effetti permesso di eliminare l'eccedente monetario attraverso la diminuzione della domanda causata dall'aumento dei prezzi, mentre la spirale salari-prezzi non ha più giocato un ruolo così importante come soltanto pochi anni prima²¹. Per quel che concerne l'offerta, si è invece assistito ad un aumento del costo di numerosi materiali, energia in particolare²². Questo a causa dell'aumento dei prezzi dell'energia nazionale e della perdita di energia a basso costo dopo la soppressione del COMECON e dell'Unione Sovietica, perdita poi

¹⁹ Repubblica ceca e Slovacchia per esempio.

²⁰ Nel 1997, il tasso d'inflazione medio nell'UE è stato di 1,9 % (CE 1998c, 387), nell'OCSE di 3,6 % (OCDE 9-98, 37).

²¹ Questo perché si è cominciato a pensare la politica salariale nell'ottica di sostenere quella monetaria (NU 1994, 125).

²² I prezzi dell'elettricità e del gas sono per esempio aumentati, nel 1997, di 44 % rispettivamente 40 % in rapporto all'anno precedente. Nel 1996, l'aumento era invece stato di 29 % e 19 % (NBH 1997, 19).

amplificata dalla vendita ai prezzi mondiali che ne è seguita. Altri aumenti dei costi erano poi da attribuire alla svalutazione del fiorino, alla progressiva scomparsa della surtassa all'importazione, ai monopoli che aumentavano i salari nominali seguendo l'evoluzione dei prezzi, alla diminuzione delle sovvenzioni ed alla recessione²³ (NU 1994, 125; Lavigne 1995, 133-134; NBH 1997, 12, 19).

Tutti questi aumenti hanno ovviamente contribuito a mantenere elevata l'inflazione, ma è importante segnalare che *la presenza di quest'inflazione residuale provocata dai costi e dall'offerta poteva essere considerata abbastanza logica e normale*. Non bisogna infatti dimenticare che i fattori presentati in precedenza come principali fonti dell'inflazione agli inizi degli anni Novanta non sono spariti da un momento all'altro, ma il loro effetto si è semplicemente attenuato²⁴. Questo ha, come visto, permesso di ridurre il tasso, ma al tempo stesso ha contribuito a mantenerlo ad un livello ancora troppo alto. La continua crescita della massa monetaria, provocata, da un lato, dalla difficile situazione budgetaria sino al 1994 e, dall'altro, dall'arrivo dei primi capitali in seguito ai progressi manifestati sulla strada della transizione, non ha inoltre rappresentato un punto a favore di un'inflazione più debole²⁵ (BM 1996, 43-46; Nuti 1996a, 137), così come d'altronde le continue svalutazioni del fiorino (NU 1994, 126).

Ma al di là di quelle che possono essere le spiegazioni a livello di offerta e domanda, esiste anche un altro elemento, forse addirittura più importante, che permette di spiegare il mantenimento di un'inflazione elevata. In precedenza, si è detto che il governo ha preso delle misure per combatterla, ma, anche se il loro effetto è senz'altro stato positivo, bisogna onestamente riconoscere che *le priorità delle autorità erano altre*. Il processo di transizione comporta infatti un numero abbastanza elevato di obiettivi, alcuni dei quali entrano addirittura in opposizione tra loro: il raggiungimento contemporaneo di tutti quest'ultimi diventa quindi impossibile e la scelta di alcune priorità necessaria. In materia di politica monetaria, per esempio, i due principali obiettivi ricercati, la diminuzione dell'inflazione e la preservazione della competitività esterna²⁶ attraverso la politica del tasso di cambio e del tasso d'interesse, entravano in conflitto tra loro²⁷. Sin dall'inizio della transizione, il governo ha deciso di mettere l'accento sul problema dell'equilibrio esterno, sacrificando quindi parzialmente quello dell'inflazione. Analizzando rapidamente la realtà conosciuta dall'Ungheria nei primi anni di transizione, la decisione di non aumentare troppo il ritmo della disinflazione appare comunque ragionevole. Durante questo periodo, il paese ha infatti

²³ È importante annotare la particolarità della situazione ungherese, visto che, in un'epoca dove si tende sempre più a trattare l'inflazione come un fenomeno puramente monetario, gli aspetti reali hanno giocato un ruolo importante nella spiegazione di questo fenomeno.

²⁴ Questo significa che i prezzi hanno continuato ad aumentare, per esempio quelli dei beni alimentari stagionali nel secondo semestre del 1992 o quelli legati all'aumento dei tassi della TVA nel 1993 (CE 1994, 62). In un ambiente caratterizzato da prezzi in perpetuo movimento era evidentemente difficile riuscire ad ottenere un livello basso di inflazione (Balcerowicz 1995, 253).

²⁵ Bisogna a questo proposito segnalare che il controllo della creazione monetaria non è mai impresa facile (Lavigne 1992, 128).

²⁶ In termine di produzione ed impiego.

²⁷ Un esempio tratto proprio dalla realtà lo dimostra chiaramente: la svalutazione e la surtassa all'importazione, due dei principali strumenti utilizzati dalle autorità ungheresi per preservare la competitività esterna, hanno fatto aumentare i prezzi (Kornai 1997b, 106).

conosciuto grandi problemi di crescita del PIL reale e di miglioramento dell'equilibrio esterno, mentre l'inflazione, sebbene costantemente elevata, è sempre rimasta all'interno di limiti accettabili e non è mai sfociata nell'iperinflazione (OCDE 1997, 5, 34-35 ; Kornai 1997b, 106). Bisogna oltretutto riconoscere che gli effetti di una riduzione troppo drastica dell'inflazione avrebbero anche potuto avere conseguenze brutali sull'attività economica²⁸, motivo per il quale si può affermare che, nonostante per le organizzazioni internazionali il tasso più credibile avesse dovuto avvicinarsi allo 0 %, a corto termine un tasso di 20-30 % poteva essere ritenuto accettabile. Questo a condizione naturalmente di controllare la situazione, evitare politiche sbagliate o pericolose ed avere come obiettivo a lungo termine la volontà di migliorare progressivamente la situazione²⁹ (Henry 1993, 65 ; Kornai 1997a, 143). Impossibilitata per evidenti motivi a risolvere questi due problemi contemporaneamente, *l'Ungheria ha dunque optato a corto-medio termine per quello più urgente di una crescita equilibrata e duratura, ben cosciente comunque del fatto che ciò avrebbe comportato una minore efficacia nella lotta contro l'inflazione*³⁰. Le seguenti parole, espresse nel 1989 da Laszlo Bekesi, l'allora ministro delle finanze ungheresi, sintetizzano d'altronde molto bene il problema: “regrettably, it is not possible to do away with inflation in the coming years. On the one hand, it is the legacy of the earlier voluntaristic economic policy and thus the manifestation of the existing imbalances and inefficiencies. On the other hand, inflation is but the natural fever that accompanies restructuring” (Kornai 1990, 105).

A parte il fatto che la lotta contro l'inflazione non è mai stata – almeno sino al 1997 - la prima priorità del governo ungherese, non bisogna poi nemmeno dimenticare che *la realizzazione di una buona politica antiinflazionistica era oltremodo resa difficile dal fatto che le aspettative erano molto spesso imprevedibili*. Conoscere con esattezza la domanda monetaria era praticamente impossibile in una fase di trasformazione dell'economia e del sistema bancario come quella che stava conoscendo l'Ungheria. Se a ciò si aggiunge il fatto che la gente non aveva ancora molta fiducia nelle cifre annunciate dalle autorità, allora si comprende bene come mai le anticipazioni si aggiustavano solo lentamente al calo dell'inflazione, rendendo così difficile la diminuzione dei tassi d'interesse reali che avrebbe dovuto favorire la crescita e gli investimenti (Szapary 1993, 116).

²⁸ Un apprezzamento della moneta avrebbe per esempio permesso di ridurre il tasso, ma questo a spese dell'equilibrio della bilancia commerciale, con magari anche conseguenze sulla produzione e l'impiego (Kornai 1997a, 143).

²⁹ A corto termine, gli obiettivi della politica antiinflazionistica non dovevano quindi essere troppo ambiziosi. L'importante consisteva, inoltre, nel metterli sempre in relazione con le perdite di lavoro e di produzione che ne sarebbero risultate (NU 1993, 59).

³⁰ Il fatto che, nel 1995, l'obiettivo ufficiale della politica antiinflazionistica fosse stato trasformato da “diminuzione dell'inflazione” in “stabilità dei prezzi” dimostra ancora una volta che le priorità delle autorità erano altre (OCDE 1997, 34). Il grado di realizzazione degli obiettivi prefissati rinforza d'altronde questa affermazione: fintanto che si trattava di diminuire il tasso, i risultati annuali erano infatti molto lontani da quest'ultimi (23 % contro 21 % nel 1992; 22,5 % contro 13 % nel 1993; 18,8 % contro 8-9 % nel 1994) (NU 1993, 112), mentre in seguito l'obiettivo di stabilizzazione, fissato comunque sempre ad un livello elevato, è sempre stato più o meno raggiunto.

Ma, pur riconoscendo ai dirigenti del paese tutte le attenuanti possibili, resta comunque il fatto che, *sino al 1997, sono stati registrati pochi progressi in materia di disinflazione*³¹ ed *il tasso è rimasto sempre troppo elevato*. La teoria insegna però che dei tassi d'inflazione importanti sono gravidi di conseguenze per diversi motivi:

- *l'inflazione si abbatte senza pietà sulla popolazione*, la quale vede letteralmente sparire tra le proprie mani i risparmi accumulati in una vita intera. Inoltre, i più colpiti dal fenomeno sono in generale le categorie sociali meno risparmiatrici: giovani, disoccupati, handicappati, pensionati, poveri, famiglie numerose (Kornai 1990, 108; Tiraspolsky 1991, 227; NU 1993, 115). Questo è proprio ciò che è accaduto in Ungheria, dove, all'inizio degli anni Novanta, gli aumenti dei prezzi dei beni alimentari di prima necessità sono stati ben superiori alla media (NU 1992, 57);
- *l'inflazione è un fenomeno che può ostacolare la trasformazione del sistema economico*. La diversa velocità di aggiustamento sui differenti mercati provoca infatti delle distorsioni dei prezzi relativi, i quali risultano così sfasati e rendono impossibile qualsiasi calcolo economico razionale. La conseguenza è che le decisioni economiche³² si fondano su delle informazioni spesso sbagliate e rischiano quindi fortemente di venire falsate. In presenza di un tale fenomeno, il mercato è poi evidentemente impossibilitato a funzionare in maniera corretta, visto e considerato che i costi possono sempre venire coperti da un aumento dei prezzi³³ (Kornai 1990, 109-110; BM 1996, 27; OCDE 1997, 5).
Un altro problema è poi costituito dal fatto che la moneta diventa meno utile e si assiste ad una “tremendous disorganising force that will destroy the financial structures that a private enterprise economy requires in order to function efficiently and in order to mobilise the capital for growth” (Somogyi 1993, 3);
- se l'inflazione si trova ad un livello medio-alto, *il rischio di esplosione da un momento all'altro non è mai da escludere* e questo anche se la situazione è sotto controllo così come era il caso in Ungheria. Basta in effetti poco, per esempio uno *shock* macroeconomico od un errore di politica economica, per trasformare una situazione a priori innocua in una catastrofe forse irriversibile (Feytö 1993, 41);
- anche se la relazione inversa è molto più frequente, si è visto nel capitolo primo che *una situazione inflazionistica può generare dei problemi di equilibrio budgetario*. Nei paesi dell'Europa orientale, molte spese hanno per esempio dovuto essere aggiustate al rialzo durante i primi anni della transizione (NU 1993, 115), ciò che ha evidentemente avuto delle ripercussioni sulle finanze pubbliche³⁴;

³¹ A questo proposito, il paragone con il problema del deficit budgetario è significativo (OCDE 1997, 33). L'ASP 95 ha infatti marcato una netta inversione di tendenza in materia di finanze pubbliche, ciò che non è invece avvenuto per l'inflazione.

³² Per esempio produzione, investimento e risparmio.

³³ In un'economia di mercato funzionante normalmente, un aumento dei costi significa invece l'esclusione dal mercato.

³⁴ L'inflazione impedisce in pratica l'applicazione delle “*hard budget constraint*” (Kornai 1990, 110).

- *l'aumento dei prezzi nel quadro del processo inflazionistico rischia di dare il via ad un circolo vizioso inarrestabile*. Concretamente, si può supporre che, in caso di domanda elastica, questo aumento provoca una diminuzione della stessa domanda e quindi degli introiti minori per le aziende. Quest'ultime, allo scopo di ritrovare i loro profitti, potrebbero decidere di procedere ad un ulteriore aumento dei prezzi, con il rischio di accelerare pericolosamente l'inflazione (Abel 1990, 33);
- *l'inflazione tende a deteriorare la situazione del conto corrente*, poiché i prezzi nazionali risultano superiori a quelli esteri. La tendenza è quindi quella di importare di più e di accrescere così questo tipo di deficit (Abel 1990, 34). Conoscendo la poco rosea situazione dell'Ungheria in questo campo, il problema era particolarmente importante.

Alla luce di quanto appena esposto, bisogna quindi concludere che un tasso d'inflazione attorno al 20 %³⁵, sebbene sostenibile a corto termine, non poteva più esserlo a lunga scadenza. Se, in una prima fase, le possibilità di azione erano infatti piuttosto limitate per i motivi citati sopra, lo stesso non può di certo dirsi per il seguito della transizione: la trasformazione del paese in un'economia di mercato necessitava infatti una diminuzione dell'inflazione sui livelli dei paesi che presentano già questa forma di organizzazione. È però chiaro che, finché la priorità sarebbe stata data alla crescita ed all'aggiustamento esterno, ben difficilmente si sarebbero registrati dei progressi tangibili in materia di inflazione. All'alba del ventunesimo secolo, *sembrava quindi ormai giunto il momento di "pagare" il prezzo della diminuzione dell'inflazione, tanto più che, a partire dal 1995, si era assistito ad una ripresa della crescita ed a un miglioramento della bilancia dei pagamenti*³⁶ (CE 3-98, 9). Ed alla luce di quanto sarebbe successo dopo il 1997, pare proprio che anche le autorità se ne siano rese conto.

1.3 I progressi recenti: un segnale forte e chiaro di una nuova tendenza

Nel giro di due soli anni, dalla fine del 1997 a quella del 1999, il livello dell'inflazione è calato vertiginosamente. La diminuzione percentuale è stata di circa 8 punti e questo ha fatto fissare il tasso a punte minime storiche per l'Ungheria post-comunista: dalla caduta del muro di Berlino in poi, non ci si era infatti mai neppure avvicinati ad un valore di 10 %. Quest'evoluzione, in parte anche provocata da alcuni sviluppi favorevoli, è da attribuire soprattutto ad una migliore attitudine governativa.

A) *Cause del recente calo dell'inflazione in Ungheria e sviluppi futuri*

A partire dal 1997, l'Ungheria ha indubbiamente potuto approfittare di un'evoluzione internazionale molto favorevole. Il calo di numerosi prezzi mondiali, quali ad esempio quelli di cibo, energia, petrolio o prodotti regolamentati, si è infatti tradotto in prezzi

³⁵ Ci si può anche domandare fino a che punto le statistiche pubblicate riflettevano veramente la realtà. L'ipotesi che i valori reali fossero superiori a quelli presentati non è infatti da escludere.

³⁶ Vedi parte II – capitolo 7.

all'importazione più bassi, con conseguenti effetti benefici sul tasso d'inflazione nazionale (NBH 1998, 29-32; CE 2-99, 9; EC 1999b, 18; UN 1999a, 113). Ma questo fattore, indipendente dalla volontà del governo, non è che uno dei determinanti ed il suo ruolo non è in ogni caso stato decisivo. Almeno altrettanto importante, si è in effetti rivelato il comportamento delle autorità, le quali hanno innanzitutto applicato una *politica antiinflazionistica molto più efficace e di conseguenza credibile* (CE 5-99, 10). Facendo di nuovo della riduzione dell'inflazione l'obiettivo prioritario della politica monetaria³⁷ e mettendo l'accento sulla prudenza e sulla trasparenza di quest'ultima, il governo è riuscito a calmare le aspettative inflazionistiche e le conseguenze positive sul livello dei prezzi non si sono fatte attendere (MF 1999, 3, 7; Toth 1999, 62). La lotta contro l'inflazione non è però stata favorita soltanto da una politica più favorevole in materia, ma è bensì stata accompagnata dall'*applicazione di politiche più accurate in altri settori dell'economia*. La politica del cambio, tanto per cominciare, con le sue svalutazioni periodiche e di entità sempre minore ha per esempio permesso di fare pressione verso il basso sull'inflazione importata. La politica salariale è riuscita a frenare l'aumento dei salari nominali, nel 1998 - per la prima volta dopo lunghi anni - inferiore al 20 %. Parallelamente, gli impatti inflazionistici della crescita dei salari reali, superiore alle previsioni sempre nel 1998, sono stati limitati da un incremento più rapido della produttività (CE 2-99, 9; CE 1999, 18; EC e GRH 2000, 4). In materia di politica budgetaria e finanziaria, per concludere, si è invece fatto prova di una prudenza e di una disciplina rinforzate, ciò che ha pure avuto conseguenze positive sull'inflazione (UN 1998c, 60; UN 1999a, 113).

Da ultimo, non bisogna nemmeno dimenticare di citare che la riduzione di quest'ultima è stata pure causata dagli *enormi progressi dell'Ungheria verso la creazione di un'economia di mercato*: l'inevitabile aggiustamento dei prezzi relativi richiesto dal passaggio dall'economia pianificata ad una di mercato è infatti intervenuto per la gran parte nella prima metà degli anni Novanta (CE 2-99, 9; EC e GRH 2000, 4).

L'attuazione di una politica più orientata alla riduzione dell'inflazione, unita ad un'evoluzione favorevole dei prezzi mondiali, ha dunque permesso di effettuare dei progressi significativi e – soprattutto – in un lasso di tempo molto breve. Quest'evoluzione è assai importante perché è ormai risaputo che un basso tasso d'inflazione costituisce una delle condizioni per garantire una crescita solida, rapida ed equilibrata di un'economia. Esso permette inoltre di migliorare il contenuto informativo dei prezzi, migliorando così l'efficienza economica, e di attenuare la redistribuzione non intenzionale dei redditi provocata dall'inflazione (EC e GRH 2000, 9). Al di là di tutto, un tasso di 10 % rimane però ancora troppo elevato ed un paragone con i paesi più sviluppati non fa altro che confermarlo: tra l'aprile 1999 e l'aprile 2000, l'aumento totale dei prezzi è stato di 3,6 % nell'OCSE e di 2,1 % nell'UE (OCDE 6-00, 21). Questo significa pertanto che l'Ungheria dovrà in futuro proseguire sulla via intrapresa e cercare di ridurre ulteriormente la sua inflazione: *l'adesione all'UE, da sempre il principale obiettivo della politica d'integrazione magiara, passa d'altronde da un calo ancora più marcato del valore di questo indicatore. A*

³⁷ Si può infatti ricordare che, nel 1995, il nuovo obiettivo della politica monetaria era diventato la stabilità dei prezzi.

questo proposito, le autorità prevedono di raggiungere un tasso d'inflazione dell'ordine di 3-5 % entro il 2002.

Tabella 13: Evoluzione prevista del tasso d'inflazione in Ungheria (media annuale) (in %) (2000-2004)

2000	2001	2002	2003-2004 (media)
6-7	4-6	3-5	3-5

Fonte: EC e GRH 2000, Table 1

Stando a quanto comunicato dall'ufficio ungherese di statistica, il tasso d'inflazione è risultato, nel 2000, superiore alle previsioni (vedi grafico 7). Secondo il Ministro delle Finanze, alcuni fattori esterni, in particolare il prezzo elevato del petrolio e la debolezza dell'euro, sono i principali responsabili di questi risultati meno buoni in rapporto alle aspettative di inizio anno^{38 39}.

A questo punto, prima di completare questo paragrafo dedicato all'inflazione, è interessante completare l'analisi mettendo l'accento, come promesso, sulla complessa relazione tra il deficit budgetario e l'inflazione durante il periodo 1989-1999.

B) La relazione tra il deficit budgetario e l'inflazione applicata al caso dell'Ungheria (1989-1999)

Detto nel capitolo precedente del lassismo che ha caratterizzato la politica budgetaria nei primi anni della transizione e delle conseguenze in termine d'inflazione di un deficit del budget, l'obiettivo di questo paragrafo è giustamente quello di mettere in relazione l'evoluzione dei prezzi e del budget, al fine di dimostrare che la difficile situazione delle finanze ungheresi ha effettivamente giocato un ruolo sull'evoluzione dell'inflazione.

Tabella 14: Evoluzione del deficit budgetario (in % del PIL) e del tasso d'inflazione (in %) in Ungheria (1989-1999)

anno	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
deficit	-1,3	+0,9	-3,0	-6,9	-6,7	-8,3	-7,1	-3,1	-4,6	-4,8	-3,9
inflazione	17	28,9	35	23	22,5	18,8	28,2	23	18	14,3	10

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati ripresi dalle tabelle 5 e 10 e dal grafico 7

La prima osservazione concerne il fatto che, a prima vista, la relazione tra questi due elementi non sembra essere così importante: l'esplosione dell'inflazione durante il periodo 1989-1991, per esempio, è sì accompagnata da un aggravamento della situazione budgetaria, ma non certamente così grave da giustificare tutto solo delle cifre così elevate

³⁸ www.rferl.org/newsline.

³⁹ A questo proposito, bisogna comunque pure segnalare che, a detta di numerosi analisti, il tasso di 6 % predetto dalle autorità magiare era considerato alquanto ottimistico.

per il tasso d'inflazione. Tra il 1992 ed il 1994, si assiste poi addirittura ad un'evoluzione inversa delle due variabili, aumento progressivo del deficit e diminuzione dell'inflazione. L'unico periodo che sembra denotare un'evoluzione parallela dei due indicatori è quello tra il 1995 ed il 1999, quando alla diminuzione del deficit ha fatto seguito quella dell'inflazione.

Bisogna allora concludere che la tanto pericolosa relazione tra deficit budgetario ed inflazione, ampiamente discussa nel capitolo precedente, è nella realtà completamente insignificante?

Malgrado l'apparenza, si deve fare molta attenzione ad archiviare così semplicemente il problema, anche perché, oltretutto, questa relazione è pur sempre verificata negli ultimi anni. Bisogna infatti sempre tenere presente che *il deficit budgetario non è che una delle molteplici cause dell'inflazione*. Durante i primi anni, per esempio, l'inflazione avrebbe dovuto essere bassa se si fosse considerato soltanto il problema dell'equilibrio budgetario, ma questo periodo è stato marcato da un importante processo di liberalizzazione dei prezzi, il quale ha fatto esplodere il tasso. Quest'ultimo effetto ha evidentemente avuto un peso molto più importante di quello del deficit, all'epoca abbastanza modesto, ciò che permette di spiegare un'inflazione così elevata.

Per quel che riguarda gli anni più critici in materia di finanze pubbliche, il progressivo peggioramento della situazione non si è tradotto in un aumento dell'inflazione, ma questo si può spiegare attraverso il fatto che, durante questi anni, l'Ungheria ha sviluppato dei mercati finanziari: il ricorso alla creazione monetaria come strumento di copertura del deficit ha quindi potuto essere limitato. Sarebbe comunque troppo semplicistico affermare che il deficit non ha avuto alcuna influenza sul tasso d'inflazione durante questi anni, ed il fatto che nonostante tutto i valori di quest'ultimo siano sempre rimasti elevati lo dimostra. Si può quindi concludere che, in questo caso, deficit non ha fatto rima con aumento ma, viste le circostanze favorevoli, con livello elevato dell'inflazione. È inoltre interessante l'opinione di Mizsei, secondo il quale gli effetti sul tasso d'inflazione si manifestano soltanto a lungo termine (Mizsei 1993, 141). Almeno per quel che concerne questo breve periodo, sembra proprio essere il caso, visto e considerato che l'inflazione è esplosa nel 1995, vale a dire alcuni anni dopo l'inizio del processo di deterioramento delle finanze pubbliche. L'ultimo periodo preso in considerazione, fino al 1999, ha poi, come già detto, rispecchiato la relazione tra i due elementi.

A questo punto, si può quindi concludere che *tra il budget e l'inflazione esiste sicuramente una relazione importante, anche se questo legame non è sempre evidente*. Non bisogna poi omettere di segnalare che questa conclusione risulta da un'analisi effettuata utilizzando alcune ipotesi la cui veridicità è tutta da dimostrare. Ciò non toglie però - e questo lo si può affermare con estrema certezza - che *la riduzione del deficit budgetario ha costituito e costituisce ancora oggi uno degli strumenti, ma evidentemente non l'unico, per lottare contro l'inflazione*.

2 La riforma del settore bancario

Il sistema bancario dei paesi socialisti era incentrato sulla Banca Nazionale, la quale aveva il monopolio completo su tutte le operazioni (creazione monetaria, finanziamento del deficit, tesoro, crediti, operazioni in moneta straniera, tanto per citare alcuni tra i suoi principali campi d'attività⁴⁰) (NU 1994, 213; Beyer 1995, 179-180; Lavigne 1995, 179). Questo sistema ad un solo livello poteva evidentemente funzionare in un'economia dove tutto era pianificato, visto che i rischi erano praticamente inesistenti e la sorveglianza e la prudenza inutili (CE 2-97, 1), ma era assolutamente incompatibile con la logica del mercato⁴¹ (NU 94, 213). Le esigenze di quest'ultima sono infatti completamente differenti da quelle di un'economia centralizzata, motivo per il quale *una riforma del settore si rendeva più che necessaria*. Per quel che concerne i singoli problemi, si può affermare che la creazione di un sistema bancario moderno era di fondamentale importanza essenzialmente per sei motivi (Bahl 1991, 125; NU 1992, 173; Pescetto 1992, 82-83; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 98; Schwartz 1995, 42; NU 1995, 71; BM 1996, 118):

- *creare un mercato dei capitali*. La creazione di un sistema a due livelli costituiva infatti la prima tappa verso la realizzazione di questo elemento indispensabile ad un'economia di mercato funzionante;
- *garantire un'allocazione ottimale delle risorse*. Nell'economia di mercato, le banche, commerciali in particolare, giocano un ruolo fondamentale nell'allocazione dei crediti e di conseguenza nel finanziamento degli investimenti delle aziende. L'obiettivo è ovviamente quello di dirigere i risparmi verso gli investimenti più redditizi. In Ungheria, in ragione dell'assenza di un mercato dei capitali sviluppato, questo ruolo era poi ancora più importante all'inizio della transizione. Le riforme del settore bancario avrebbero inoltre dovuto permettere di risolvere il problema dei crediti "difficili"⁴², che, come si vedrà in seguito, rappresentava una delle principali sfide per il nuovo sistema finanziario ungherese. Riassumendo, *una modernizzazione del settore era necessaria per favorire una ripresa dell'investimento e della produzione*;
- *creare un quadro ideale per lo svolgimento dell'attività economica e la creazione di nuove banche private*. A questo proposito, l'elaborazione di una serie di leggi bancarie si sarebbe rivelata un tassello necessario;
- *sviluppare le relazioni economiche internazionali*, visto e considerato che la convertibilità doveva riposare su un solido sistema bancario;
- *accogliere in modo efficace i flussi finanziari necessari alla ristrutturazione agricola ed industriale*;

⁴⁰ Si può anche annotare che le attività commerciali erano ridotte al minimo (NU 1994, 213).

⁴¹ Le banche commerciali devono per esempio essere in concorrenza tra loro ed un controllo è necessario (CE 2-97, 1).

⁴² Per crediti "difficili", si intendono tutti quei crediti che, per un motivo o per l'altro, erano praticamente impossibili da riscuotere e per i quali il rischio di una perdita definitiva era più che mai esistente.

- *accrescere la sorveglianza ed i controlli nel settore.*

La riforma del sistema bancario era quindi importante nell'ottica di ovviare alle lacune di questo settore all'epoca socialista e di creare le condizioni di un'economia di mercato anche in questo campo. L'importanza di questa riforma specifica andava però ampiamente al di là di una semplice correzione di una lacuna ed assumeva un ruolo di primissimo piano all'interno dell'intero contesto della transizione, anche se bisogna riconoscere che, almeno inizialmente, le autorità ungheresi non avevano ritenuto troppo importante questo problema. Sotto la pressione degli avvenimenti, si sono comunque ben presto rese conte che *la riorganizzazione del settore bancario, e finanziario più in generale, era una condizione fondamentale per la riuscita dell'insieme delle riforme e che le trasformazioni in questo settore dovevano essere molto più vaste ed urgenti che non in altri* (NU 1994, 212-213). L'esperienza internazionale dimostra d'altronde che i paesi con un sistema finanziario ben sviluppato conoscono una crescita più rapida e regolare, riuscendo inoltre ad assorbire molto meglio eventuali *shock* economici.

Ma se, da una parte, è vero che il successo della transizione dipendeva dalla buona salute e dalla solidità del sistema finanziario, dall'altra, non bisogna neppure dimenticare che la riforma di quest'ultimo era comunque subordinata alla riuscita di altre riforme⁴³, ciò che rendeva il tutto particolarmente complicato (BM 1996, 118; CE 2-97, 2). Malgrado questo, nella seconda metà degli anni Ottanta l'Ungheria si è lanciata nella riforma del suo settore bancario

2.1 Creazione e primi anni di vita del sistema a due livelli

Le prime avvisaglie del cambiamento si sono manifestate verso la metà degli anni Ottanta, più precisamente nel 1985, con la soppressione del monopolio della Banca Nazionale in materia di emissione dei crediti⁴⁴ (Chavance 1994, 183). Il primo importante passo è comunque stato compiuto il primo gennaio 1987, con la creazione di un sistema a due livelli, che prevedeva la separazione delle attività centrali da quelle commerciali (Lane 1994, 243; CE 1994, 65). In quest'ottica, l'Ungheria è passata ad una struttura composta da una Banca Centrale (BC) e da 5 grandi banche commerciali, alle quali ne vanno poi aggiunte altre più piccole (Szekeli 1990, 121). Per quel che concerne la ripartizione dei compiti in questo nuovo sistema, si può dire che la BC è essenzialmente responsabile del budget, della politica monetaria, della gestione delle valute estere e del cambio, dell'emissione di moneta e del controllo dei processi finanziari e delle banche commerciali. Quest'ultime si occupano invece della gestione dei depositi e dei crediti, fungendo da intermediari tra i risparmiatori, i detentori di capitali e gli investitori (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 99; BM 1996, 119; CE 2-97, 2; Mossé 1998, 55).

⁴³ È in particolare chiaro che il sistema bancario non può funzionare efficacemente che in presenza di una certa stabilità macroeconomica (CE 2-97, 2).

⁴⁴ A partire da quel momento, le aziende sono state libere di concedere dei crediti a dei particolari o di effettuare dei crediti interaziendali.

Questa riorganizzazione del settore, illustrata più in dettaglio nell'allegato 4, ha permesso di *creare la base di un sistema bancario di tipo occidentale* (Hillman 1990, 67), ma molta strada restava ancora da compiere. *Numerosi erano infatti i problemi da risolvere per rendere il nuovo settore bancario ungherese compatibile con la logica del mercato: inesperienza e penuria di esperti istruiti all'economia di mercato, assenza di concorrenza, crediti "difficili" ereditati dal passato, capitalizzazione insufficiente, assenza di un quadro giuridico e di sorveglianza, autonomia limitata*⁴⁵. In altre parole, riprendendo un passaggio di Hillman, si può riassumere il tutto affermando che *"le système était manifestement conçu pour étendre le contrôle sur le système bancaire et pour faciliter la répartition du crédit en fonction des priorités du gouvernement. L'efficacité et la souplesse étaient secondaires. La réglementation et le contrôle bancaires illustraient cette intention. En compensation de leur autonomie limitée, les banques bénéficiaient d'un monopole quasi parfait et n'étaient donc pas exposées à une vive concurrence, sous quelque forme que ce soit....la seule réussite incontestable du nouveau système est que son introduction n'a pas gravement perturbé l'économie"*. Questa ultima frase deve naturalmente essere inquadrata nel contesto dell'epoca: l'introduzione del sistema a due livelli non deve infatti essere considerata un fallimento definitivo così come queste parole potrebbero lasciar credere, bensì come un fallimento parziale, dovuto essenzialmente al fatto che le condizioni necessarie alla sua introduzione non erano ancora realizzate. È però chiaro che, dotandosi di una struttura di tipo occidentale, il paese magiaro aveva compiuto un primo importante passo. Da lì in poi, si sarebbe "semplicemente" trattato di farla funzionare nel modo più efficace possibile. Per fare questo, l'unica strada percorribile passava attraverso la risoluzione di tutti quei problemi citati alcune righe fa.

A) *L'ampliamento del campo d'attività delle banche commerciali*

Con il passare degli anni, *le banche commerciali hanno acquisito sempre più diritti e tutti i tabù iniziali sono praticamente stati aboliti*. Il cambiamento più significativo è intervenuto nel 1989, quando le restrizioni sui particolari e sulle transazioni remunerate e in capitali in moneta straniera sono state definitivamente levate. A partire dal primo gennaio di quell'anno, le banche commerciali sono libere di offrire certificati di deposito a dei particolari, di raccogliere depositi in moneta straniera di aziende o persone e di gestire dei conti sempre in moneta straniera (Szekeli 1990, 122-123). Altri progressi da segnalare concernono la liberalizzazione progressiva dei tassi d'interesse e l'assopimento del monopolio della BN e della Banca del commercio estero sulle operazioni di cambio (CE 1994, 65).

⁴⁵ Le nuove banche commerciali non potevano in particolare trattare con i privati, i quali continuavano a beneficiare degli stessi servizi forniti dagli stessi istituti (Banca Nazionale di Risparmio e cooperative di risparmio) ed alle stesse condizioni di prima. La BNR e le CR non furono in effetti toccate da questa prima fase della riforma (Szekeli 1990, 122). Le banche commerciali restarono inoltre di proprietà statale.

B) *La creazione di un quadro giuridico ed il problema della sorveglianza*

Il buon funzionamento del sistema bancario richiedeva evidentemente un minimo di disposizioni che permettessero di regolare l'intero settore, soprattutto in un periodo di trasformazione e di crisi come quello vissuto dall'Ungheria a partire dagli ultimi anni Ottanta (CE 2-97, 2). Sin dall'inizio degli anni Novanta, *il governo ungherese si è dato da fare per creare le migliori condizioni-quadro possibili per l'esercizio dell'attività bancaria e l'anno più importante in questo senso è stato senza dubbio il 1992*. Nel corso di quell'anno, con il paese sull'orlo di una crisi finanziaria a causa dell'incapacità del governo di rafforzare la disciplina finanziaria delle banche⁴⁶ (Raiser 1995, 233), sono infatti state introdotte contemporaneamente la legge sui fallimenti presentata in precedenza (vedi parte I-capitolo 1), nuove regole contabili sul modello occidentale ed una nuova legislazione sulle banche (Mizsei 1993, 136; Szabo 1999). Quest'ultima comprendeva in particolare una legge sul campo d'attività della BC ed una legge sugli istituti finanziari e la loro attività. La nuova legislazione sottometteva gli stabilimenti finanziari a regole prudenziali ispirate dalle direttive finanziarie dell'UE⁴⁷ e dalle regole del Comitato di Basilea relative all'adeguazione dei fondi propri. Per verificare il rispetto delle regole da parte delle banche, si è inoltre creata una speciale agenzia di sorveglianza, la quale aveva anche il compito di concepire dei programmi di ristrutturazione in caso di penuria di capitali o liquidità (CE 1994, 65). Si può inoltre anche segnalare che la legge sugli istituti finanziari e le loro attività prevedeva la creazione di un fondo nazionale d'assicurazione dei depositi obbligatorio⁴⁸, regolato da un'apposita legge entrata in vigore nel luglio 1993 (Beyer 1995, 182-198). Un'altra decisione da segnalare è quella relativa all'obbligo per lo Stato di diminuire la sua parte nelle banche al di sotto del 25 % (Mizsei 1993, 176).

Per quel che concerne gli effetti di questa regolamentazione più stretta, il principale è sicuramente stato quello di *modificare l'attitudine ed il comportamento delle banche, le quali sono diventate molto più prudenti, soprattutto in materia di prestiti* (Raiser 1995, 238).

C) *Il problema dei crediti "difficili"*

La separazione delle attività centrali da quelle commerciali ha comportato il passaggio di tutti i crediti difficilmente recuperabili dalla Banca Nazionale alle nuove banche commerciali, le quali si sono così trovate costrette a cominciare l'attività con questo enorme fardello sulle spalle (Pescetto 1992, 83). Sebbene fosse evidente che il buon funzionamento del sistema bancario richiedeva una rapida soluzione del problema, lo Stato si comportò in maniera estremamente passiva sino al 1990, senza applicare alcun meccanismo di stimolo o di sanzione. I primi segni di interessamento delle autorità al problema rimontano al 1991,

⁴⁶ Secondo Eric Magnin, il sistema bancario ungherese era all'epoca tecnicamente in fallimento (Magnin 1999, 270).

⁴⁷ L'obiettivo, seppure a lunghissimo termine, era infatti quello di uniformizzarsi alla legislazione comunitaria (Henry 1993, 150).

⁴⁸ Lo scopo di questo fondo era quello di permettere alle aziende di creare delle riserve contro eventuali attivi dubbiosi (Raiser 1995, 237).

quando, da una parte, il governo accordò delle garanzie per un valore di 10,5 miliardi di fiorini per questi crediti, mentre, dall'altra, la nuova legge obbligò a creare delle riserve per proteggersi contro una loro eventuale perdita definitiva. L'inizio di una politica specifica risale comunque al 1992, anno durante il quale, grazie soprattutto all'entrata in vigore delle nuove leggi e regole, la vera situazione finanziaria di aziende e banche venne chiaramente allo scoperto. L'enorme mole di debiti e di fallimenti non poteva questa volta di certo lasciare indifferenti le autorità, le quali lanciarono nel dicembre dello stesso anno la prima fase di un *programma di consolidamento dei crediti* destinato poi a continuare anche nel corso degli anni successivi.

Quest'ultimo prevedeva delle misure sia per le banche che per le aziende. Per quel che riguarda le prime, si diede loro la possibilità di cedere i loro crediti irricuperabili contro dei titoli governativi della durata di 20 anni⁴⁹. Al fine di sostenere al meglio la ristrutturazione, fu inoltre appositamente creata la Compagnia Statale di Sviluppo ed Investimento, la quale era l'organo responsabile di questo scambio. Per quel che riguarda l'altra metà del programma, il governo designò 6 grandi aziende statali, di importanza vitale per l'economia ungherese, e decise di sostenerle in parte abolendo o riconvertendo i loro debiti, in parte comprandoli in cambio di titoli statali (Beyer 1995, 204-206; Lavigne 1995, 181; Magnin 1999, 270; UN 1998b, 45).

Malgrado l'introduzione di tutte queste misure, nel giro di pochi anni la situazione divenne però sempre più preoccupante, così come si può ben leggere nella tabella seguente.

Tabella 15: Evoluzione dei "crediti difficili" (in miliardi di HUF e in % del totale dei crediti) (1992-1994)

31.12.1992		30.6.1993		31.12.1993		30.6.1994	
<i>mia</i>	%	<i>mia</i>	%	<i>mia</i>	%	<i>mia</i>	%
186,4	11,5	229,0	13,2	411,8	22,5	504,4	20,7

Fonte: Beyer 1995, 206

Se, da un lato, è vero che, con l'introduzione di misure specifiche, si poteva attendere un miglioramento della situazione, dall'altro, è altrettanto vero che alcuni fattori particolari contribuirono a deteriorare ulteriormente il portafoglio delle banche durante questi anni.

Ma quali sono, in fin dei conti, questi fattori negativi che hanno determinato questa situazione?

Prima di tutto, bisogna dire che *il programma di consolidamento, seppure ammirevole nelle sue intenzioni, ha fatto l'oggetto di alcune critiche che non possono essere ignorate*, in particolare di essere troppo poco efficace e di non aiutare prioritariamente le banche che dimostravano la volontà di migliorare la loro gestione. Un altro problema era rappresentato dal contesto dell'epoca, caratterizzato, da una parte, da pratiche bancarie ancora ispirate all'inefficace regime socialista, dall'altra, da una fase di trasformazione e di crisi. Tutto questo portò alla concessione di crediti ad aziende poco solvibili ed alla diminuzione degli

⁴⁹ I crediti rimborsabili prima della fine del 1991 venivano ceduti a 50 % del loro valore contabile, tutti gli altri all'80 % (NU 1994, 218).

sbocchi, contribuendo così a peggiorare ulteriormente una situazione già di per sé critica (Beyer 1995, 204-205). Nell'ottica di rimediare a tale situazione, *il governo decise dunque di proporre altre fasi del programma lanciato nel 1992*.

Per quel che concerne l'ammontare dell'aiuto statale, non si dispone purtroppo di cifre precise, anche se si possono tranquillamente stimare i montanti in gioco ad alcune centinaia di miliardi di fiorini. A titolo di esempio, si può però segnalare che, nel 1993, il costo per il governo di questi aiuti è ammontato a 6 % del PNL (Frydman, Rapaczynski, Turkewitz 1997, 76).

Prima di concludere, è interessante spendere qualche parola anche su una proposta presentata da Fisher, secondo il quale la soluzione al problema dei crediti poteva essere rappresentata dalla privatizzazione e dalla consegna alle banche di una parte delle nuove aziende privatizzate (Schwartz 1995, 41). Un'idea del genere, sebbene a prima vista molto logica⁵⁰, non sembra comunque costituire una buona soluzione, essenzialmente per il fatto che la privatizzazione è un processo subordinato al risanamento delle banche (Henry 1993, 151): la risoluzione del problema dei crediti, così come la ricapitalizzazione di cui si parlerà nel prossimo paragrafo, è infatti una condizione della privatizzazione e deve quindi precederla imperativamente. La prova schiacciante è d'altronde rappresentata dal fatto che il piano governativo di privatizzare le banche statali entro la fine del 1992 ha dovuto essere rinviato al primo gennaio 1997 a causa dei problemi conosciuti nell'operazione di risanamento (Beyer 1995, 207).

D) La ricapitalizzazione

Sin dall'inizio della riforma, le nuove banche commerciali erano insufficientemente dotate in fondi propri e quindi sottocapitalizzate (Pescetto 1992, 86). Un altro elemento importante del processo di risanamento bancario era pertanto costituito dalla ricapitalizzazione degli istituti. Il governo ha introdotto, nel mese di dicembre del 1993, un *programma di consolidamento delle banche*, programma del quale si possono ritenere due fasi. In una prima, tutti gli istituti con una quota di capitale proprio (CP) negativo hanno ricevuto delle sovvenzioni. Grazie all'emissione di nuove azioni, poi comprate dallo Stato, per un valore totale di 114,4 miliardi di fiorini, le banche sono così riuscite ad aumentare il loro CP. Bisogna comunque dire che, dopo questa operazione e malgrado otto banche abbiano aumentato la loro quota di CP, le banche con una quota positiva erano ancora soltanto tre. Nella seconda fase, la quota di CP doveva essere aumentata ad almeno 4 % per ogni banca, anche se in questo caso l'aiuto statale era subordinato ad alcune condizioni quali il miglioramento della struttura organizzativa e dell'organizzazione dell'attività commerciale. Le grandi banche, inoltre, dovevano raggiungere una quota di 8 % (Beyer 1995, 206-207; Szabo 1999).

Alla luce di quanto appena scritto, non si può evidentemente dire che l'Ungheria non abbia compiuto degli sforzi nell'ottica di riformare il proprio settore bancario ed adeguarlo alle

⁵⁰ Le aziende da eventualmente privatizzare erano infatti in generale quelle con dei problemi di crediti difficilmente rimborsabili (Schwartz 1995, 42).

esigenze di un'economia di mercato. *Malgrado l'impegno dimostrato, i primi anni di vita del sistema a due livelli non sono comunque stati facili ed alcuni importanti problemi di difficile risoluzione hanno continuato ad ostacolare il buon funzionamento del settore.*

Il principale neo era indubbiamente rappresentato dall'*assenza di concorrenza*. A partire dal 1987, il numero di banche commerciali e a partecipazione congiunta è sì costantemente aumentato^{51 52}, così come il volume di attività degli istituti, ma nella realtà questo aumento non si è tradotto in un'intensificazione importante della concorrenza. Il settore bancario è infatti rimasto altamente concentrato e dominato dalle grandi banche, le quali hanno continuato ad aumentare il loro capitale e ad usufruire di una situazione di monopolio / oligopolio: basti per esempio pensare al fatto che, nel 1991, le cinque più grandi banche rappresentavano il 14 % del numero totale e possedevano ben il 75,4 % di tutti gli attivi, mentre tre anni più tardi la parte di mercato di queste grandi banche e della BNR si attestava a 80 %. Queste cifre sono sicuramente sufficienti per comprendere che lo spazio a disposizione per le altre banche era piuttosto limitato, tanto più che la maggior parte di queste erano piccole, con capitale limitato, sparpagliate e mal controllate. Un altro motivo che permette di spiegare parzialmente la scarsa concorrenza tra i diversi istituti è senz'altro la forte tendenza alla specializzazione settoriale. Ogni banca aveva infatti il suo campo d'azione e questo portava a non avere che pochi concorrenti per i singoli settori di attività (Szekeli 1990, 123; Szapary 1993, 117; NU 1994, 213-214; Beyer 1995, 201, 212; Raiser 1995, 232; Tiraspolsky e Nivat 1996, 199; Szabo 1999).

Questa situazione non era comunque ottimale per il paese, visto che l'assenza di concorrenza nuoceva alla competitività del settore bancario, e questo proprio durante un periodo nel quale le banche estere cominciavano ad affluire in Ungheria ed a concorrenziare quelle nazionali (Bahl 1991, 135). A questo proposito, sono più che mai eloquenti le parole espresse dagli esperti dell'OCSE, secondo i quali l'assenza di concorrenza frenava lo sviluppo di una cultura bancaria: "il n'est pas évident qu'en l'absence de concurrence le système bancaire à deux niveaux soit vraiment meilleur que le système antérieur de banque unique pour l'affectation optimale des fonds" (OCDE 1991, 122).

La forte concentrazione non era comunque il solo problema del settore bancario ungherese dei primi anni Novanta. Tra le altre difficoltà, si trovavano per esempio tutti i problemi legati all'improvviso passaggio dalla pianificazione al mercato: strutture assai carenti, inesperienza, penuria di esperti bancari e finanziari (Mizsei 1993, 175; NU 1996a, 71). Alcune pecche che hanno caratterizzato i primi anni Novanta - problemi della sorveglianza nell'intervenire rapidamente, difficoltà del fondo di sicurezza nell'assicurare i depositi, utilizzo dei guadagni realizzati alla fine degli anni Ottanta per accrescere la parte di mercato piuttosto che per migliorare i servizi ed i bilanci (Beyer 1995, 202, 212) - sono infatti da attribuire a questa *assenza di esperienza*. È però evidente che non si può cancellare in così poco tempo quasi mezzo secolo di comunismo e che la soluzione di questi problemi avrebbe

⁵¹ Questo aumento è da attribuire soprattutto alla crescita delle piccole-medie banche, praticamente inesistenti nel 1987 (Beyer 1995, 199). Il loro sviluppo è stato favorito dal fatto che, da una parte, non hanno ereditato crediti "difficili", mentre, dall'altra, erano spesso delle *joint ventures*, ciò che garantiva una miglior professionalità ed un miglior accesso alle fonti straniere (Mizsei 1993, 176).

⁵² La Banca Nazionale di Risparmio è per esempio diventata una banca commerciale a parte intera, così come numerosi istituti finanziari specializzati a cui è stato concesso questo statuto (Szekeli 1990, 123).

quindi richiesto più anni. A tutte queste difficoltà, si può inoltre aggiungere l'obbligo per le banche di finanziare gli enormi deficit budgetari registrati all'inizio degli anni Novanta, ciò che ha di riflesso impedito l'utilizzo di questi soldi per concedere ulteriori crediti (Beyer 1995, 202).

In conclusione, si può affermare che negli anni immediatamente successivi il 1987, *l'Ungheria ha posto le condizioni per un sistema bancario in stile economia di mercato, anche se non tutti i problemi iniziali sono stati facilmente risolvibili*, tanto che, a metà degli anni Novanta, alcuni di questi non potevano ancora essere considerati sotto controllo. Gli sforzi recenti hanno quindi portato sul miglioramento delle difficoltà ancora esistenti.

2.2 Evoluzione recente del settore bancario

Gli ultimi anni sono stati caratterizzati dalla continuazione del processo di risanamento iniziato alla fine degli anni Ottanta. Da un punto di vista degli assi di intervento, poco o nulla è cambiato, nel senso che le autorità hanno continuato ad apportare delle migliorie ai problemi già parzialmente risolti ed hanno contemporaneamente cercato di risolvere quelli ancora esistenti. Ma se a livello di misure non si è assistito ad un grande cambiamento, a livello di risultati il discorso è totalmente differente. *A partire dal 1994-1995, il sistema bancario ha compiuto dei passi da gigante ed ha conosciuto dei miglioramenti senza precedenti*, al punto da trasformarsi in pochi anni in un settore solido, così come risulta da uno studio effettuato dall'OCSE nel 1997: “le secteur bancaire paraît être beaucoup plus sain que lors de la rédaction de la précédente Etude (1995); le marché interbancaire semble fonctionner harmonieusement; et l'indépendance de la Banque centrale est inscrite dans les textes depuis le 1^{er} janvier 1997, date d'entrée en vigueur de la modification apportée à la loi portant création de cette institution. La monétisation persistante du déficit public est interdite.....le système bancaire de la Hongrie est devenu peut-être le plus efficient et le plus largement privatisé de la région. Les bilans des banques se sont améliorés de manière importante, les prêts sont intégralement provisionnés, les banques sont rentables, et les prêts sans problèmes représentent maintenant près de 90 % du total des créances. Les bilans bancaires ayant été assainis, le gouvernement a engagé en 1995 un vaste programme de privatisation. Le renforcement de la concurrence est manifeste....toutes les banques ont aujourd'hui des niveaux de fonds propres supérieurs à 8 pour cent...” (OCDE 1997, 4-6, 61). Lo studio successivo, datato 1999, non ha fatto altro che confermare quest'evoluzione: “the previous *Economic Survey of Hungary* recognised that the Hungarian banking sector was among the healthiest in the region. Most indicators point to continued improvement in that sector: the privatisation process is almost completed; the share of problem-free loans continues to increase; banks are well-capitalised, and although profitability is declining, it remains high” (OECD 1999, 80-81). Queste poche righe, riprese integralmente dai rapporti dell'OCSE, esprimono meglio di qualsiasi altro commento la grande trasformazione conosciuta dal settore bancario ungherese negli ultimissimi anni.

A) Privatizzazione e struttura di proprietà

La ristrutturazione finanziaria degli istituti, intervenuta come visto nella prima metà degli anni Novanta, ha posto le basi per la loro privatizzazione (Magnin 1999, 272). Scarso sino a quel momento, *il numero di banche private è in effetti aumentato vertiginosamente a partire dal 1995 ed il settore può oggi essere ritenuto quasi completamente privatizzato*: al 31 dicembre 1999, solo 19,9 % del capitale era infatti ancora di proprietà statale (NBH 1999, 102). Per quel che concerne la struttura di proprietà, si può poi pure notare che gli stranieri vi hanno giocato un ruolo sempre più importante, visto che la loro parte è continuamente aumentata con il passare del tempo. L'ultimo dato disponibile, quello a fine dicembre 1999, indica che i non residenti possiedono ben il 65 % del settore bancario ungherese (NBH 1999, 102). La privatizzazione e la forte presenza di stranieri hanno evidentemente avuto degli effetti benefici per l'intero sistema, in particolare in termini di efficienza, competitività e qualità dei servizi⁵³ (Holcblat 1997, 33; EC e GRH 2000, 18).

B) Qualità del portafoglio

Uno dei cambiamenti più importanti degli ultimi anni riguarda il *netto miglioramento della qualità dei portafogli bancari*.

Tabella 16: Evoluzione della qualità del portafoglio del settore bancario ungherese (in %) (1995-1999)

	1995	1996	1997	1998	1999
1-Senza problema	83,1	87,5	92,8	84,5	87,3
2-Da controllare	7,5	7,1	4,6	7,9	7,4
3-Inferiore alle norme	1,7	1,3	0,8	2,2	1,8
4-Dubbioso	2,6	1,4	0,6	2,9	1,9
5-Cattivo	5,2	2,7	1,2	2,5	1,6

Fonte: NBH 1996, 124; NBH 1997, 80; NBH 1998, 101; NBH 1999, 108

In questa tabella, si può leggere chiaramente che la percentuale di attivi che non pongono nessuna sorta di problema è stata in continuo aumento sino al 1997. Nel 1998, si è invece assistito ad una leggera deteriorazione della situazione, essenzialmente a causa delle difficoltà di tre banche - Postabank, Realbank e MFB - risalenti agli anni passati ma venute alla luce solo in quel momento (NBH 1998, 23). Questo deterioramento non è comunque da considerare preoccupante, da un lato, perché la parte degli attivi senza problemi rimane nettamente dominante ed è già riaumentata nel 1999, dall'altro, perché i più grandi aumenti non sono stati registrati nelle categorie più a rischio. A questo proposito, si può d'altronde notare che, all'interno dei casi problematici, la parte delle categorie 4 e 5, vale a dire quelle estremamente pericolose, è diminuita da 7,8 % a 3,5 % tra il 1995 ed il 1999. Se si

⁵³ In virtù della loro esperienza, gli stranieri hanno permesso di migliorare il funzionamento del sistema bancario. Al tempo stesso, essi hanno anche costituito un esempio per i colleghi ungheresi, i quali sono così stati incitati ad una migliore gestione della loro attività (Szabo 1999).

considerano questi due tipi di casi a parte, si può inoltre vedere che ben il 96,5 % degli attivi presenta al massimo lievi problemi: la qualità odierna del portafoglio del settore bancario ungherese deve quindi essere considerata più che soddisfacente.

C) *Profitti e capitalizzazione*

Il miglioramento della qualità del portafoglio ha ovviamente avuto importanti ripercussioni anche sui profitti, per esempio nel 1996, quando il profitto totale del settore bancario dopo la tassazione si è elevato a 68 miliardi di fiorini, ben il 62,3 % in più dell'anno precedente. Alla fine dell'anno, le banche deficitarie erano inoltre soltanto quattro, per una perdita totale di 1,7 miliardi di fiorini. Nel 1997, il profitto è stato di 58,7 miliardi di fiorini, 15,84 % in meno rispetto al 1996⁵⁴, mentre il numero di banche deficitarie è aumentato di due unità passando così da quattro a sei, per una perdita totale di 14,8 miliardi di fiorini. Malgrado la diminuzione del profitto, il valore registrato rimaneva però pur sempre ampiamente superiore a quello del 1995 (41,9 miliardi di fiorini) (NBH 1996, 124-125; NBH 1997, 91; Szabo 1999). Il calo è poi proseguito anche nel 1998, allorché il profitto del settore bancario, dopo la tassazione, è ammontato a 40,1 miliardi di fiorini⁵⁵ (NBH 1998, 102). Per il 1999, sono per il momento disponibili soltanto i dati precedenti la tassazione: ventisei banche hanno ottenuto un profitto (82 miliardi di HUF in totale), mentre diciassette sono risultate deficitarie (36 miliardi di HUF in totale). Globalmente, il profitto pre-tassazione è pertanto ammontato a 42,2 miliardi di fiorini, un valore inferiore ai 52,2 miliardi dell'anno precedente⁵⁶ (NBH 1999, 110). Al di là di tutto, come scritto in entrata di questo paragrafo, gli esperti dell'OCSE reputano ancora più che discreto il livello attuale dei profitti, anche se è evidente che bisognerà in futuro cercare di evitare ulteriori cali di questo genere.

Un altro indicatore che permette di evidenziare il buono stato di salute del sistema bancario è il “*capital adequacy ratio*”, il cui valore al 31 dicembre 1999 – 14,1 % - superava ampiamente il limite richiesto di 8 % (NBH 1999, 108). A proposito del CAR, si può inoltre segnalare che esso è molto più elevato per le piccole banche che non per le grandi, le quali presentano anch'esse in ogni caso dei risultati superiori alla norma (OECD 1999, 81).

D) *L'apparizione della concorrenza*

Tra i progressi recenti, si deve poi segnalare anche l'*apparizione di una concorrenza più sostenuta*, soprattutto nel campo dei depositi, prova ne è che, nel 1997, la parte dell'OTP⁵⁷

⁵⁴ Questo calo è da imputare principalmente a due fattori: la riduzione del margine di interesse e la debole crescita delle entrate di tipo non-interesse (NBH 1997, 81).

⁵⁵ Considerato nel suo insieme, il settore bancario ungherese ha a dire il vero conosciuto una perdita di 139,6 miliardi di HUF nel 1998. Questo risultato include però anche le perdite di Postabank, Realbank e MFB, che erano come detto state accumulate su più anni ma sino a lì mascherate. Per avere un quadro preciso della situazione, è quindi opportuno non prendere in considerazione i dati relativi a queste banche (NBH 1998, 102).

⁵⁶ Per quel che concerne le cause di questa riduzione, si possono segnalare il calo del margine d'interesse e gli elevati costi amministrativi ed operazionali, risultanti per esempio dall'introduzione di nuove tecnologie, ma anche da alcune pecche nella ristrutturazione (OECD 1999, 83; NBH 1999, 110).

⁵⁷ Si tratta della Cassa di risparmio nazionale.

ammontava a 30 %, contro il monopolio di solo alcuni anni prima⁵⁸ (OCDE 1997, 59). Anche in materia di prestiti, la concorrenza si è leggermente intensificata, seppur se limitata essenzialmente al settore delle aziende di primo ordine. Per quel che concerne i clienti marginali, il mercato rimane infatti ancora abbastanza compartimentato (OCDE 1997, 6). Le banche ungheresi sono inoltre ancora poco aperte verso l'estero e solo le grandi, se non addirittura le più grandi, hanno accesso al mercato finanziario internazionale (Tiraspolksy e Nivat 1996, 199).

In generale, la parte di mercato delle banche più grandi è comunque attualmente in calo, seppur leggero, ciò che sta ad indicare una concorrenza superiore. Un altro segnale in questo senso è costituito dalla convergenza dei tassi d'interesse (OECD 1999, 81, 83) (vedi a questo proposito parte I – capitolo 2.2.3). In ogni caso, si deve però anche essere coscienti del fatto che l'intensificazione della concorrenza porta con sé anche alcuni dubbi, come per esempio l'impatto che essa potrà avere sui bilanci delle banche nei prossimi anni. Questo nuovo fenomeno necessita inoltre una supervisione ed una regolamentazione bancaria più attive, ed in questo senso l'Ungheria ha reagito assai rapidamente, adottando recentemente tre nuove leggi⁵⁹. Senza voler entrare nel dettaglio di queste leggi, si può riassumerne il contenuto dicendo che il loro obiettivo è quello di migliorare ed intensificare il controllo del settore bancario attraverso una serie di nuove norme⁶⁰ (OCDE 1997, 54-55).

In conclusione, alla luce dello stato di salute che risulta dagli indicatori appena presentati, si può tranquillamente affermare che “the Hungarian banking sector had succeeded in ridding itself of the bad inheritance from the past” (Szabo 1999). I numerosi progressi registrati negli ultimi tempi non devono comunque fare dimenticare che, sebbene la loro gravità non sia più paragonabile a quella di soltanto qualche anno fa, restano ancora alcuni piccoli problemi da risolvere. Innanzitutto, *un aumento della concorrenza è ancora possibile ed anche auspicabile*, anche perché in caso contrario la concentrazione del potere nel settore potrebbe di nuovo intensificarsi. Il livello abbastanza elevato dei margini d'interesse dimostra d'altronde che in non tutti i campi si è ancora istaurata una vera struttura di mercato. Lo sviluppo del sistema bancario dipende poi dall'evoluzione macroeconomica ed a questo proposito *un ulteriore calo dell'inflazione ed una politica budgetaria sempre più prudente potrebbero dare un aiuto in questo senso*. Un miglior controllo di questi due elementi dovrebbe infatti permettere di ridurre i tassi d'interesse e favorire l'attività bancaria e la competitività. *A livello microeconomico, le singole banche dovranno invece orientare i loro sforzi sull'aumento dell'efficienza e sulla diminuzione dei costi. Una minor prudenza ed una più grande disponibilità nella concessione dei crediti potrebbero inoltre mettere a disposizione del paese quelle risorse necessarie a favorire la crescita*, ciò che è

⁵⁸ La parte delle cinque più grandi banche nella raccolta dei depositi tra il 1992 ed il 1996 è inoltre rimasta costante (circa 60 %), mentre quella delle cinque banche seguenti è aumentata da 10 a 16 % nello stesso lasso di tempo (OCDE 1997, 59).

⁵⁹ Legge sulla sorveglianza del settore bancario e del mercato dei capitali in Ungheria; legge sull'emissione di titoli, i servizi d'investimento e la Borsa; legge sugli stabilimenti di credito e le aziende finanziarie.

⁶⁰ Le più significative riguardano la fusione di tutte le istanze di sorveglianza in una sola autorità (Consiglio di Stato per la sorveglianza del mercato monetario e dei capitali) e la diminuzione da 25 a 15 % della parte massima che un particolare o lo Stato può detenere in una banca (OCDE 1997, 54-55).

molto importante in un contesto caratterizzato da una lotta sempre più efficace contro l'evasione fiscale, una delle principali fonti odierne di soldi (OCDE 1997, 62; Szabo 1999). Da ultimo, ma è probabilmente l'aspetto più importante, *la supervisione all'interno del settore deve assolutamente essere intensificata*. La diversificazione dei portafogli, l'aumento dei servizi offerti e l'utilizzo di strumenti sempre più sofisticati sono senz'altro evoluzioni benvenute, ma hanno al tempo stesso l'inconveniente di accrescere i rischi per i singoli istituti. Le massicce perdite della Postabank e della Realbank costituiscono d'altronde il miglior esempio in questo senso, ma hanno però avuto il grande merito di sottolineare la debolezza del quadro regolamentare. Le autorità dovrebbero in effetti essersi rese conto che un aumento dei controlli e della sorveglianza in ambito bancario rappresenta oggi una priorità assoluta. Un primo passo consiste senza dubbio nel migliorare l'efficienza della *State Banking and Capital Market Supervisory Board*, l'istituzione che si occupa della supervisione delle attività bancarie. La scarsa esperienza dei controllori impedisce infatti a quest'organo di svolgere nel migliore dei modi il compito ad esso affidato. La recente decisione di pagare i suoi dipendenti più dei normali impiegati pubblici rappresenta già un tentativo di correzione, anche se altre azioni si rendono ora necessarie (OECD 1999, 14-15, 86-90).

2.3 Tentativo di valutazione dell'efficacia del settore bancario ungherese attraverso l'evoluzione di due indicatori chiave: crediti disponibili per le aziende e tassi d'interesse

Sino a questo momento, il discorso è stato accentrato sulla creazione del nuovo sistema bancario e sul suo sviluppo da un punto di vista generale. A questo proposito, i primi due paragrafi hanno insegnato che, dopo molti ma comprensibili problemi iniziali, *il settore ha ormai raggiunto un livello di sviluppo soddisfacente*. L'obiettivo di questo paragrafo è comunque quello di valutare un po' più da vicino l'efficacia del nuovo sistema bancario e per farlo si è deciso di ricorrere all'analisi dell'evoluzione di due indicatori estremamente importanti e strettamente legati tra di loro: i crediti disponibili per le aziende, che informano sulla capacità o meno del sistema di rispondere ai bisogni dell'economia⁶¹, ed i tassi d'interesse, che permettono, tra l'altro, di avere delle informazioni interessanti sullo sviluppo della concorrenza.

A) Crediti disponibili per le aziende

I primi anni dopo l'inizio della riforma sono come visto stati caratterizzati da una situazione molto difficile in materia di crediti, con le banche a dover fronteggiare la scomoda eredità dell'epoca socialista. La priorità dell'epoca essendo rappresentata dal risanamento del

⁶¹ È forse bene ricordare che la concessione di crediti all'economia non è la sola funzione del settore bancario, anche se si tratta di una tra le più importanti. Il ricorso a questo indicatore per misurare l'efficacia di quest'ultimo deve quindi essere considerato come un semplice tentativo di analisi attraverso una variabile specifica. In nessun caso comunque, i risultati ottenuti permettono di dare una visione generale dell'efficacia del settore.

settore, si è deciso di cominciare ad analizzare la politica di credito a partire dalla metà degli anni Novanta, tanto più che, in un certo senso, si può situare a quest'epoca la vera nascita del nuovo sistema bancario ungherese⁶².

Dopo il loro risanamento, *le banche ungheresi hanno adottato un'attitudine estremamente prudente*, confermata dalla preferenza per gli attivi a corto termine e meno rischiosi rispetto ai crediti a lungo termine (Magnin 1999, 272). Questo comportamento è stato, con molta probabilità, la logica conseguenza del contesto dell'epoca, il quale difficilmente lasciava alle banche altre scelte:

- *l'entrata in vigore delle nuove norme contabili e giuridiche*, nel 1992, ha avuto l'effetto di rivelare la vera situazione finanziaria delle banche ed il rischio di fallimento per quelle più inefficaci è notevolmente aumentato, motivo per il quale molti istituti hanno cominciato ad operare con più prudenza;
- *le incertezze macroeconomiche* che continuavano ad affliggere l'Ungheria, inflazione in particolare, hanno senza dubbio influenzato in modo decisivo la politica di credito. Proprio a causa della difficoltà nel valutare con precisione l'evoluzione macroeconomica futura, molte banche hanno deciso di puntare su degli attivi meno rischiosi dei crediti a lungo termine;
- il personale non aveva ancora le capacità necessarie per valutare esattamente la solvibilità dei clienti e la viabilità dei progetti d'investimento. Quest'*assenza di competenza* portava quindi spesso ad evitare di prendere dei rischi inutili.

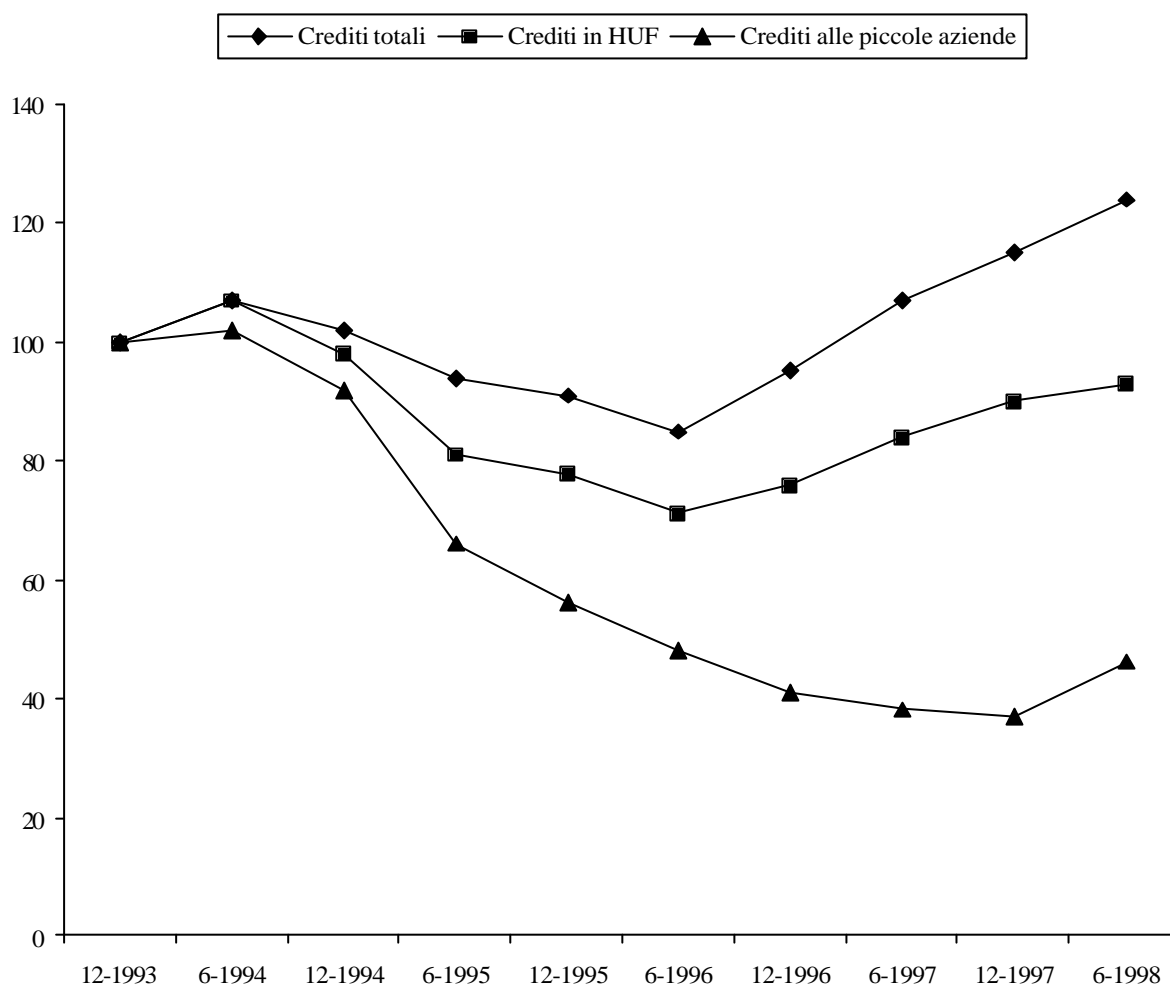
L'assunzione di un comportamento estremamente prudente si è logicamente tradotta in un netto calo dei crediti totali accordati dalle banche nazionali, sia in % degli attivi totali, sia in termini reali. Il grafico 9 mostra chiaramente che, sino al 1996, lo stock totale di crediti reali è costantemente diminuito e che le principali perdenti di quest'evoluzione sono risultate le piccole aziende.

La diminuzione dei crediti nel periodo 1994-1996 non è comunque da attribuire unicamente al comportamento prudente delle banche: se, da una parte, è vero che questo fattore è con molta probabilità stato il primo responsabile dell'evoluzione al ribasso evidenziata nel grafico, dall'altra, sembra altrettanto vero che *le condizioni di prestito piuttosto rigide hanno scoraggiato molte aziende a domandare dei soldi*. Per certi tipi di prestito, le banche arrivavano addirittura a domandare delle garanzie equivalenti a tre volte il valore del prestito⁶³, ma è chiaro che, a queste condizioni, i creditori potenziali preferivano ripiegare su altre fonti di finanziamento. Tra le più ricorrenti, si possono per esempio citare l'autofinanziamento ed i prestiti esterni (per le aziende che potevano ricorrere a questa forma di finanziamento) od addirittura l'evasione fiscale e la non distribuzione dei benefici (per le PMA in particolare) (NU 1996a, 182; OCDE 1997, 57-58).

⁶² Da un punto di vista teorico, non è infatti così sbagliato supporre che il settore abbia cominciato a funzionare in modo efficace soltanto una volta risanato.

⁶³ I motivi della domanda di queste eccessive garanzie erano molteplici: difficoltà per le banche di fare giocare le clausole di sicurezza, sviluppo insufficiente del mercato ipotecario, registro fondiario mal tenuto e poco aggiornato (OCDE 1997, 6-7, 58).

Grafico 9: Evoluzione dei crediti reali alle aziende (dicembre 1993 = 100) (1994-1998)



Fonte: OECD 1999, 86

Un altro fattore che permette di spiegare in parte la diminuzione dei crediti è l'*elevato livello dei deficit pubblici*. La necessità di finanziare quest'ultimi ha praticamente obbligato le banche a privilegiare il settore pubblico a scapito delle aziende e dei particolari (NU 1994, 180-181), visto e considerato che i montanti a disposizione non erano infiniti. L'analisi delle finanze pubbliche ha d'altronde indicato nel 1994 l'apice della loro crisi, e si tratta proprio dell'anno durante il quale i crediti per le aziende hanno cominciato a diminuire bruscamente.

A partire dal 1996, così come traspare d'altronde dal grafico 9, si è però assistito ad una netta inversione di tendenza. Le banche hanno infatti assunto un ruolo più attivo in materia di messa a disposizione di capitale ed i crediti sono cresciuti a ritmi sostenuti in termini reali.

Ma come spiegare questo brusco cambiamento d'attitudine da parte del settore bancario?

Innanzitutto, per quel che concerne le banche stesse, se le tendenze manifestatesi nella prima metà del decennio fossero proseguite, la situazione sarebbe diventata tutt'altro che favorevole per loro. Non bisogna infatti dimenticare che, con l'apertura progressiva del

paese alle aziende straniere ed alle coaziende, il numero di quelle che potevano chiedere prestiti alla società madre od a *partner* aumentava sempre di più, cosicché *le banche ungheresi rischiavano seriamente di perdere il loro ruolo di intermediario* (OCDE 1997, 60). In Ungheria, nel 1996, ci si è pertanto probabilmente resi conto che lo scenario economico stava brutalmente cambiando: se una volta c'erano soltanto aziende locali, le quali non avevano altre possibilità che le banche nazionali per ottenere prestiti, all'epoca esisteva ormai una miriade di aziende extranazionali. Quest'ultime disponevano di un campo di scelta più vasto in materia di prestiti, ma fintanto che fosse regnata la prudenza e che le condizioni di prestito fossero state più sfavorevoli in Ungheria che altrove, ben difficilmente esse avrebbero fatto ricorso alle banche magiare⁶⁴.

Ma oltre che il settore bancario in generale, *la diminuzione dei crediti rischiava di penalizzare fortemente anche l'economia locale e di ostacolare una buona crescita economica, la quale è strettamente subordinata alla disponibilità di denaro* (NU 1994, 181; NU 1996a, 181). Per crescere, l'Ungheria aveva ed ha sicuramente bisogno delle aziende straniere, ma non può assolutamente basare il suo futuro soltanto su di esse. Bisogna pertanto dare la possibilità anche alle aziende locali, le quali spesso non hanno i mezzi per chiedere prestiti all'estero, di ottenere i soldi di cui necessitano per svolgere in modo efficace e nell'interesse del paese la loro attività: così come la prudenza ed il rafforzamento delle condizioni di credito erano alcuni anni fa benvenute nell'ottica della ristrutturazione, l'aumento delle possibilità di ottenere dei soldi in prestito è oggi altrettanto benvenuto per stimolare la crescita dell'intera nazione.

La ripresa dei crediti è poi pure stata favorita da una diminuzione dei tassi d'interesse, che ha convinto molte aziende a giocare la carta dell'indebitamento, nonché dall'accresciuta esperienza delle banche nel giudicare i rischi. L'evoluzione dell'ambiente macroeconomico è infine anch'essa stata assai favorevole ad un tale sviluppo: calo dell'inflazione, riduzione del deficit pubblico, aumento dei risparmi domestici, miglioramento della situazione esterna (OECD 1999, 85-86).

L'ultima annotazione relativa al grafico 9 concerne il fatto che, nonostante un aumento globale, i crediti messi a disposizione delle piccole imprese hanno continuato a calare anche dopo il 1996. Questo significa pertanto che le grandi compagnie sono state le principali beneficiarie dell'espansione dei crediti, un'evoluzione in un certo senso preoccupante, vista e considerata l'importanza delle PMA nell'economia ungherese ed il ruolo che esse possono svolgere nella crescita del paese⁶⁵. La tendenza attuale - e probabilmente anche quella futura - sembra comunque essere quella di incoraggiare sempre più le piccole aziende (Szabo 1999) ed il leggero incremento dei crediti per questa categoria di società registrato a partire dal secondo semestre del 1997 è un primo positivo segnale in questo senso.

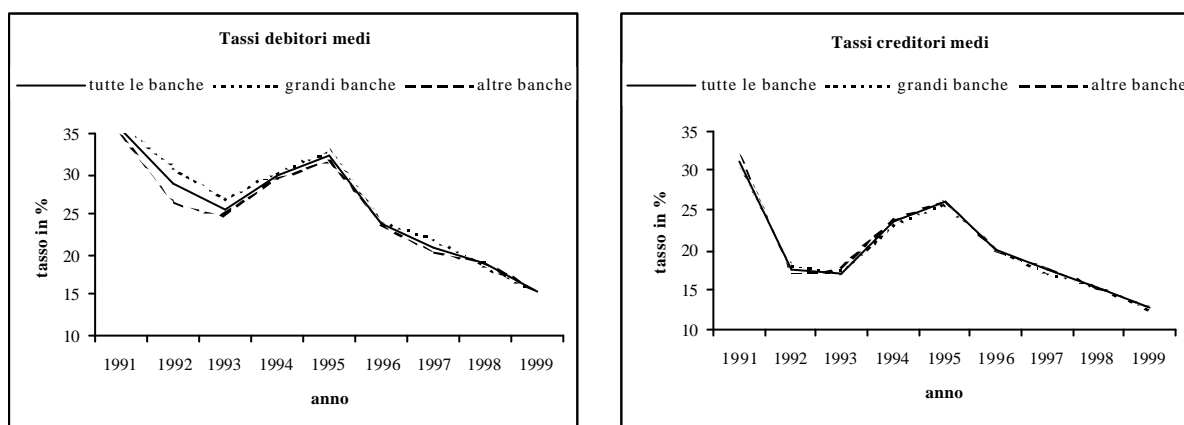
⁶⁴ La prova della parziale perdita d'attrattività delle banche ungheresi è rappresentata, per esempio, dal fatto che, nel 1996, il totale dei prestiti interaziendali è aumentato del 54 %, mentre la parte dei prestiti interaziendali nel totale dei crediti bancari alle aziende è passata da 12,8 % a 17,4 %.

⁶⁵ Senza poi oltretutto nemmeno dimenticare che le PMA hanno molte più difficoltà delle grandi a reperire dei fondi all'esterno dei confini nazionali.

B) Tassi d'interesse⁶⁶

I tassi debitore e creditore medi hanno conosciuto un'evoluzione alquanto altalenante nel corso degli anni Novanta. Come si può vedere nel grafico seguente, a grandi linee entrambi sono diminuiti sino al 1993, per poi aumentare sino al 1995, anno in cui è di nuovo ricominciata una fase di ribasso. I tassi debitori sono inoltre risultati costantemente superiori a quelli creditori, ciò che è d'altronde normale, visto che questa differenza rappresenta un profitto per la banca.

Grafico 10: Tassi debitori medi e tassi creditori medi (in %) (1991-1999)



Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 6-00, Tables*

Per l'interesse di questo lavoro, non è certamente il caso di insistere sui motivi specifici che hanno condotto a quest'evoluzione così altalenante, ma è comunque importante formulare delle osservazioni generali a proposito di quest'ultima:

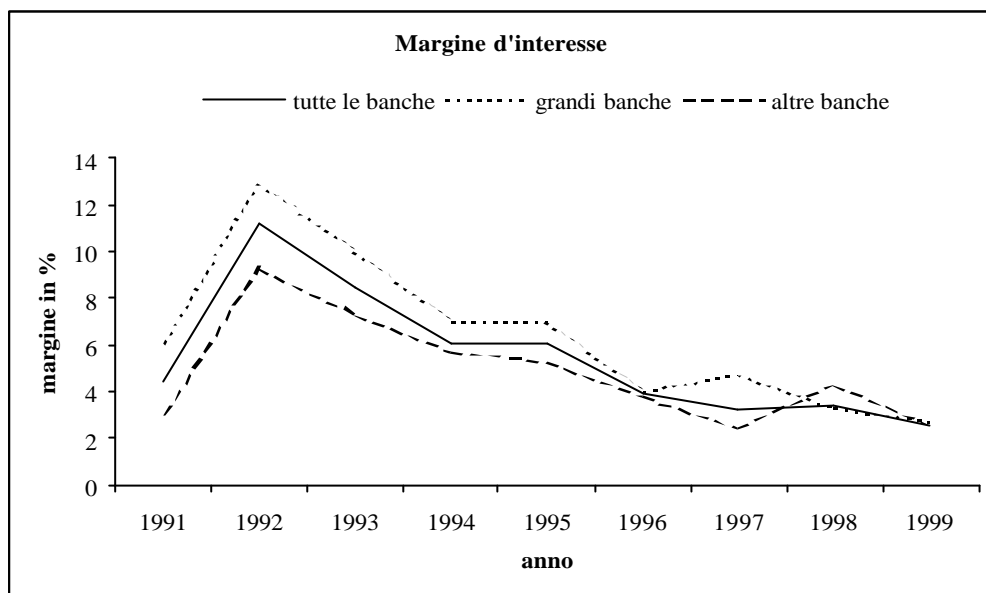
- *i tassi creditori medi attuati dalle grandi banche e quelli degli altri istituti presentano praticamente un'evoluzione parallela sull'arco del periodo esaminato*, ciò che significa che la concorrenza nel campo dei depositi si è notevolmente intensificata. Lo stesso discorso è valido per i tassi debitori, ma in questo caso l'avvicinamento non è avvenuto che di recente. La differenza esistente in precedenza sta semplicemente ad indicare che l'introduzione della concorrenza in questo campo non è intervenuta così rapidamente come in quello dei depositi. In generale, sulla base del livello dei tassi, si può comunque oggi osservare una buona concorrenza in entrambi i settori;
- *a partire dal 1992, il margine d'interesse è costantemente diminuito*, anche se dopo l'introduzione del programma ASP 95 ad un ritmo un po' più lento di prima⁶⁷. Questa riduzione, da attribuire più al rafforzamento della concorrenza nel settore della raccolta dei

⁶⁶ Come certamente risaputo, esistono vari tipi di tassi d'interesse. L'intenzione non è comunque quella di presentare l'evoluzione per ogni singola categoria, ma piuttosto di fornire un esempio specifico, tanto per avere un'idea della problematica. In quest'ottica, si è pertanto deciso di prendere in considerazione i tassi medi di mercato a 1 anno al massimo (debitore e creditore, relativi al mese di dicembre di ogni anno).

⁶⁷ Anche però perché è sempre più difficile ottenere ulteriori riduzioni man mano che ci si avvicina all'azzeramento della differenza tra i due tassi.

depositi che non in quello dei prestiti, è un altro segno evidente dell'intensificazione della concorrenza intervenuta nel settore bancario ungherese.

Grafico 11: Evoluzione del margine dei tassi d'interesse: tassi debitori e tassi dei depositi a 1 anno al massimo (1991-1999)



Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 6-00, Tables*

Prima di concludere questo paragrafo sui tassi d'interesse, è importante aggiungere che l'evoluzione in corso è particolarmente positiva, visto e considerato che un margine d'interesse debole incoraggia sia gli investimenti, sia il risparmio (CE 2-97, 1), due elementi importantissimi nel quadro del processo di transizione. L'Ungheria deve quindi oggi cercare di proseguire ulteriormente, nel limite del possibile, sulla strada del ribasso intrapresa dal 1995 in avanti.

3 La creazione di un mercato dei capitali

Il sistema bancario rappresenta sicuramente l'elemento centrale e più importante di un sistema finanziario, ma la creazione del sistema a due livelli appena descritto non è di certo sufficiente per trasformare un paese in un'economia di mercato. Il buon funzionamento di quest'ultima richiede infatti l'introduzione di altri elementi finanziari, primo fra tutti un mercato dei capitali efficiente e sviluppato. Un mercato dei capitali può banalmente essere definito come un luogo dove si effettuano degli scambi di titoli finanziari, per esempio una borsa dei valori, ma anche un mercato meno strutturato od addirittura un semplice scambio informale tra venditore e compratore (BM 1996, 128). Ma al di là di quella che è la forma che esso può assumere, è importante che questo tipo di mercato esista, da una parte, perché costituisce, come detto, un elemento indispensabile ad una buona economia di mercato, dall'altra, perché può addirittura sostenere lo sviluppo del processo di transizione. A questo

proposito, Frydman, Rapaczynski e Turkewitz sono addirittura dell'idea che il ruolo dei mercati finanziari è oggi più importante nei paesi in transizione che non in quelli occidentali. Un loro sviluppo presenta in effetti numerosi vantaggi per un paese come l'Ungheria (Henry 1993, 154; BM 1996, 128; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 68-69):

- *le aziende possono innanzitutto ricorrere a dei modi di finanziamento alternativi*, un fattore da non sottovalutare in una fase di transizione che si svolge in un contesto incerto ed inflazionistico. Quest'ultimo provoca infatti dei rischi e degli interessi sui debiti troppo elevati per le aziende, le quali possono così trovare nei mercati dei capitali delle fonti di finanziamento molto interessanti;
- *lo sviluppo dei mercati dei capitali aiuta ad assicurare un'intermediazione più efficace e permette un aumento della concorrenza ed una diversificazione dei rischi*. Tutto ciò dovrebbe in teoria spingere le aziende a migliorare la loro gestione e le loro funzioni manageriali nel senso dell'“*hard budget constraint*”;
- *la possibilità di emettere azioni od obbligazioni pone le basi per delle entrate di capitale fresco nelle aziende*, favorendo contemporaneamente la ristrutturazione delle stesse e lo spostamento delle risorse verso l'utilizzo più efficace;
- dal punto di vista del governo, il vantaggio consiste principalmente nella *possibilità di procurarsi delle liquidità tramite l'emissione di obbligazioni e risolvere così parzialmente i problemi di tesoreria*.

Alla luce di tutti questi vantaggi, appare evidente che la creazione di un mercato dei capitali funzionante era nell'interesse dell'Ungheria. Il governo magiaro ha d'altronde deciso di sviluppare questo tipo di mercato contemporaneamente alla riforma del settore bancario, una scelta in fin dei conti necessaria in ragione dello stretto legame esistente tra questi due elementi: così come il settore bancario è da solo insufficiente per garantire il buon funzionamento del sistema finanziario, anche il mercato dei capitali non può infatti esistere senza la presenza di altri strumenti, in particolare proprio le banche per trattare i pagamenti ed assicurare il controllo dei titoli ed il mercato monetario per le quotazioni (BM 1996, 128).

In Ungheria, il mercato dei capitali si è sviluppato in due fasi ben distinte: dapprima una crescita più o meno regolare durante i primi anni di vita e, in seguito, un boom eccezionale nel corso del biennio 1996-1997. L'evoluzione delle operazioni alla Borsa di Budapest (tabella 17) e quella del relativo indice BUX (allegato 5) confermano d'altronde queste due tendenze.

Tabella 17: Evoluzione delle operazioni alla Borsa di Budapest (giugno 1990 - dicembre 1997)

	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Operazioni in contanti ai prezzi quotati (mia HUF)	10,1	33,7	185,7	211,2	253,2	1'145,4	6'736,3
<i>Azioni</i>	9,3	6,0	18,3	57,1	87,3	490,5	2'872,7
<i>Buoni del Tesoro (l.t)</i>	0,3	12,4	73,4	53,9	77,2	418,2	1'959,4
<i>Obbligazioni private</i>	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0	0,6	39,1
<i>Buoni del Tesoro (c.t)</i>	-	15,1	85,0	81,2	81,1	206,3	1'817,7
<i>Fondi d'investimento</i>	-	0,0	0,1	0,3	3,4	8,9	2,3
<i>Buoni di compensazione</i>	-	0,2	9,0	18,7	4,2	20,9	44,9
Numero di operazioni	14'509	8'565	23'749	73'784	71'240	172'840	504'879
Numero medio di operazioni giornaliere	58	34	94	293	286	689	2'044
Operazioni giornaliere (media) (mio HUF)	40,1	133,6	736,9	838,2	1'016,8	4'618,7	27'272
Operazioni / Contratti (mio HUF)	0,7	3,9	7,8	2,9	3,6	6,6	13,3
Numero di giorni di trattativa	252	252	252	252	249	248	247

Fonte: NBH 1997, 61

Dopo il boom, il mercato dei capitali ungherese ha però conosciuto un periodo alquanto nero nella seconda metà del 1998, allorché il BUX è paurosamente diminuito sino a toccare una quota minima di 3'857 punti nel mese di ottobre. A Budapest, un valore così basso era stato registrato per l'ultima volta nel 1996, quando la borsa era però in piena espansione. Assorbita la crisi, si è però ben subito ristabilito il trend al rialzo del biennio precedente: il BUX ha ricominciato a crescere ed ha addirittura superato il precedente livello record d'inizio 1998, mentre le operazioni sul mercato delle azioni sono aumentate sempre più^{68 69}.

Tabella 18: Evoluzione del mercato delle azioni ungherese (1995-1999)

	1995	1996	1997	1998	1999
CA (in % del PIL)	0,8	3,6	16,8	34,0	29,4
Numero delle transazioni (in migliaia)	60,8	153,9	478,2	1'011,5	1'461,5
Numero medio di transazioni giornaliere	244,4	620,7	1'936,2	4'090,7	5'845,9
CA media giornaliera (in mio di HUF)	175,3	988,9	5'815,2	13'952,8	13'725,3
Montante medio per transazione	0,7	1,6	3	3,4	2,3
Capitalizzazione alla fine del periodo (in % del PIL)	5,8	12,4	35,8	29,7	35,5

Fonte: NBH 1999, 94

⁶⁸ Per il 1998 ed il 1999, sono al momento disponibili soltanto i dati relativi al mercato delle azioni.

⁶⁹ A proposito di operazioni borsistiche, si può segnalare che, tra il 1998 ed il 1999, è stato introdotto un nuovo sistema più moderno e computerizzato alla borsa di Budapest (www.bse.hu).

3.1 Nascita e primi sviluppi del mercato dei capitali ungherese

La nascita del mercato dei capitali può essere fatta risalire al 1990⁷⁰, anno in cui è stata aperta la nuova Borsa di Budapest, anche se le prime avvisaglie di un cambiamento si sono avvertite già nel corso degli anni Ottanta, con la creazione di un rudimentale mercato delle obbligazioni. Quest'ultime furono emesse per la prima volta nel 1983, per le aziende, e nel 1984, per i particolari, ma fino al 1986 non hanno rappresentato dei veri investimenti finanziari. In seguito, il mercato si è però sviluppato abbastanza rapidamente grazie ad una serie di circostanze favorevoli: tassi elevati, liquidità, garanzia dello Stato ed esenzione dalle imposte fecero infatti aumentare le sottoscrizioni, ma questo boom non durò che pochissimi anni, visto che, all'inizio del 1988, tutti questi vantaggi erano praticamente già spariti, ciò che provocò lo sfascio del mercato delle obbligazioni. Parallelamente, nel dicembre del 1987 è stato raggiunto un accordo sul commercio dei titoli e le sessioni di scambio cominciarono nel gennaio dell'anno seguente, sessioni che fecero da precursore all'apertura della nuova Borsa di Budapest, rinata sulla base del modello anglosassone due anni più tardi. A partire da quel momento, si è assistito alla progressiva apparizione di numerosi averi finanziari alternativi alle obbligazioni, come per esempio le azioni, i buoni del Tesoro, gli effetti negoziabili, le obbligazioni dello Stato od i fondi di investimento (Szekely 1990, 120; Beyer 1995, 208-209).

Analizzando il periodo 1990-1995, dunque prima del grande boom, la tabella 17 mostra che, da un punto di vista generale, il volume ed il valore delle transazioni è costantemente aumentato. Quest'evoluzione, senz'altro positiva, non deve però dare adito a conclusioni entusiastiche. Se, da una parte, vanno infatti riconosciuti all'Ungheria numerosi progressi, dall'altro, non si può fare a meno di notare che, *alla fine del 1995, il mercato dei capitali magiaro era ancora insufficientemente sviluppato se paragonato sia ai bisogni, sia ad altri paesi più avanzati*. Innanzitutto, almeno sino al 1993, il mercato è stato dominato dalle obbligazioni statali, mentre le azioni erano praticamente inesistenti⁷¹. Questa situazione è stata dettata da due fattori principali: prima di tutto, la difficile situazione finanziaria dello Stato si è tradotta in uno sviluppo importante del mercato dei titoli pubblici, i quali rappresentavano la contropartita del crescente bisogno di finanziamento del deficit. La necessità di finanziare lo Stato prosciugava però numerosi fondi domestici, che avrebbero invece potuto essere utilizzati in altro modo, per esempio sul mercato delle azioni. Secondariamente, i criteri imposti alle aziende per essere quotate in borsa erano estremamente esigenti⁷² ed al tempo stesso quindi sfavorevoli ad una crescita di questo settore del mercato. Malgrado questi problemi, a partire dal 1994 si è comunque cominciato

⁷⁰ L'epoca socialista non conosceva d'altra parte nessun problema di finanziamento, lo stesso essendo assicurato quasi integralmente dalle allocazioni del budget statale (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 68).

⁷¹ I titoli introdotti in borsa tra il giugno 1990 ed il novembre 1994 furono soltanto 41 (Beyer 1995, 210).

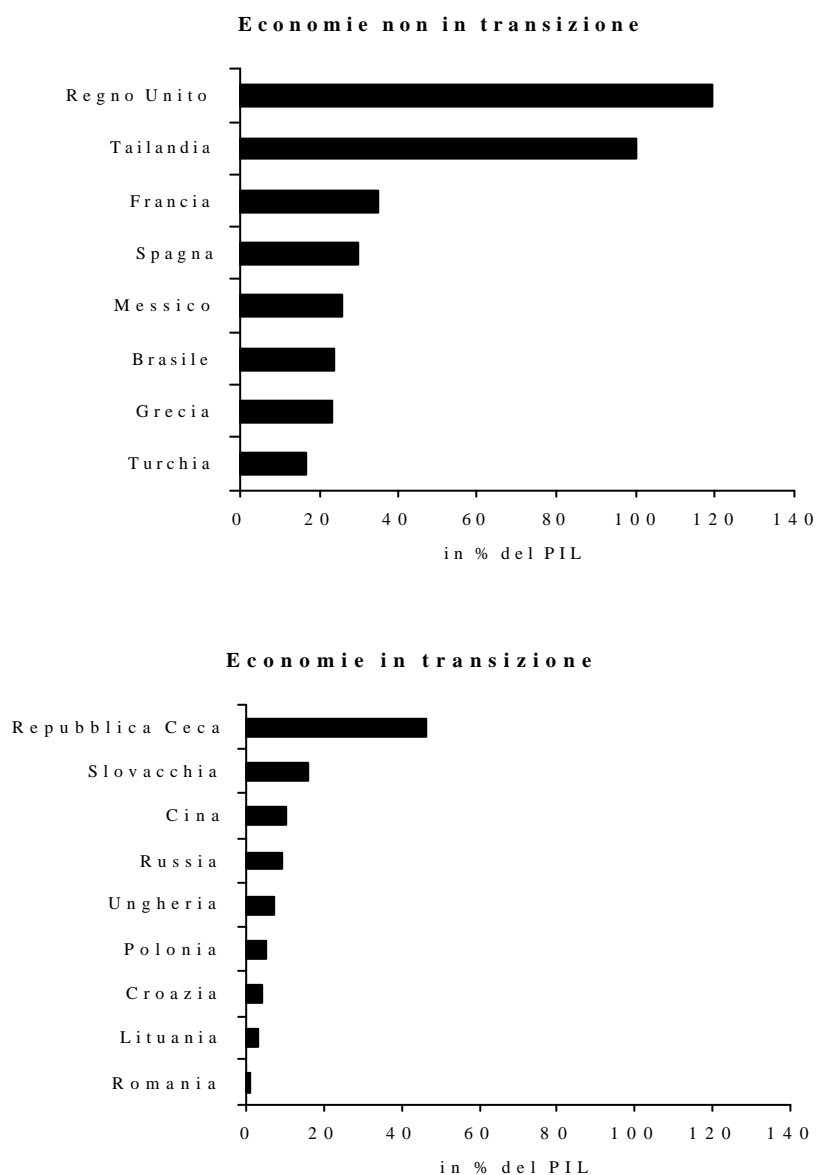
⁷² Per essere quotate, le aziende dovevano presentare dei rapporti trimestrali e superare un esame durante i tre anni precedenti la quotazione. Non dovevano inoltre avere conosciuto processi di insolvibilità o fallimento in questo stesso lasso di tempo (Beyer 1995, 210). Oggigiorno, le azioni sono invece classificate in tre categorie a dipendenza del tipo di aziende e le esigenze sono diverse per ognuna di queste categorie. Per una visione di questi criteri, vedi allegato 6.

a registrare una certa animazione anche sul mercato delle azioni, così come facilmente leggibile anche nella tabella 17.

Un altro esempio dello scarso sviluppo registrato dal mercato dei capitali nei suoi primi anni di vita è costituito dal fatto che questo era abbastanza chiuso. Il governo ungherese aveva poco accesso ai mercati finanziari internazionali e, parallelamente, gli investitori stranieri non affluivano in massa nel paese magiaro in ragione del livello troppo elevato del suo debito (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 119; Henry 1993, 154; Beyer 1995, 210; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 69-72).

L'esistenza di una borsa non deve quindi mascherare il fatto che il suo livello di attività, almeno sino alla fine del 1995, fu piuttosto basso. Un paragone internazionale lo dimostra chiaramente.

Grafico 12: Capitalizzazione borsistica: paragone internazionale (dicembre 1995)



Fonte: BM 1996, 129

A quell'epoca, in Ungheria, il ruolo del mercato dei capitali era ancora insufficiente ed impediva in particolare una privatizzazione su larga scala attraverso le offerte pubbliche, il metodo dominante all'ovest. Bisogna comunque riconoscere che *la creazione di un mercato dei capitali è un'operazione complessa e richiedente molto tempo*, basti pensare che anche i paesi occidentali hanno necessitato di alcuni anni prima che le loro borse ed i loro mercati funzionassero in modo efficace (Lavigne 1995, 182). Alla luce di queste esperienze, era quindi più che logico attendersi uno sviluppo abbastanza lento all'est, dove il compito era oltretutto reso ancora più difficile dal fatto che la gente non aveva ancora troppa fiducia in queste nuove istituzioni. La Borsa di Budapest era infatti inizialmente considerata superflua e marginale, senza importanza reale per l'economia in ragione del numero limitato di società quotate, dell'assenza di capitali e di tradizione in campo borsistico (NU 1995, 72).

Al di là di queste normali difficoltà, si deve poi anche aggiungere che *lo Stato non aveva molto interesse a sviluppare il mercato dei capitali*. Questo comportamento era imputabile in primis alla paura del governo di provocare un aumento della concorrenza e, di conseguenza, del costo dei prestiti per lo Stato. Secondariamente, l'Ungheria dipendeva strettamente dai risparmi domestici per finanziare il suo debito, visto e considerato che l'accesso ai mercati finanziari internazionali era, come detto, molto difficile. In assenza di un buon sviluppo del mercato dei capitali, la popolazione non aveva molte altre possibilità che le obbligazioni dello Stato per investire i suoi risparmi (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 71-72), ma è chiaro che questa forma d'investimento non avrebbe goduto di un così grande favore se le alternative a disposizione fossero state più numerose.

Prima di concludere questo paragrafo, è ancora importante specificare che, sebbene la situazione a metà degli anni Novanta non fosse ancora conforme alle esigenze di un'economia di mercato, i progressi registrati durante il periodo 1990-1995 non devono in nessun caso essere sottovalutati: l'introduzione di concetti come borsa o mercato dei capitali ed i piccoli passi compiuti hanno infatti permesso di *porre le basi per un futuro sviluppo del settore, il quale nel corso del biennio successivo ha conosciuto una crescita fantastica*.

3.2 Crescita e consolidamento del mercato dei capitali ungherese

A) Il boom del biennio 1996-1997

L'indice della Borsa di Budapest, il BUX, ha conosciuto durante questo periodo una *rapida e costante crescita*, eccezion fatta per un lieve calo nell'autunno 1997, calo però subito seguito da una ripresa verso la fine dell'anno (vedi allegato 5). Tutte le principali variabili contenute nella tabella 17 hanno anch'esse conosciuto dei tassi di crescita elevati, tanto che i valori del 1997 sono in quasi tutti i casi da dieci a trenta volte superiori a quelli di solo due anni prima. L'aumento registrato non concerne inoltre soltanto i valori assoluti, visto che anche da un punto di vista relativo la progressione è stata rimarchevole: la capitalizzazione comprendeva per esempio 5,82 % del PIL nel 1995, mentre due anni dopo questa percentuale si assestava a 32,2 % ; la parte delle operazioni al PIL è invece passata da 0,75 % a 17 %, manifestando così un'evoluzione ancora più dinamica di quella della capitalizzazione. Questi pochi esempi sono sicuramente sufficienti per dare un'idea del

cambiamento di rotta intervenuto a partire dal 1996. *Il fragile e poco sviluppato mercato dei capitali del 1995 si è infatti trasformato nel giro di due soli anni in un elemento di sostegno abbastanza solido e funzionante*. Il ruolo svolto dalla borsa di Budapest nel finanziamento delle aziende e nell'allocazione del capitale mostrava d'altronde, nel 1997, dei segnali più vicini alle economie di mercato avanzate che agli altri paesi in transizione e la stessa borsa non aveva, almeno dal punto di vista tecnico, niente da invidiare alle sue omologhe occidentali⁷³. Lo stesso discorso è valido per l'integrazione del paese nei mercati finanziari internazionali e globali, visto che la borsa ungherese era più integrata delle altre principali borse dell'est^{74 75} (Bratislava, Lubiana, Kiev) (NBH 1997, 60-62; Hantson 1997, 3).

Ma come spiegare, in fin dei conti, questo boom del mercato dei capitali in Ungheria?

Bisogna innanzitutto dire che, a livello puramente numerico, si è assistito ad un *aumento dei prezzi ed a nuove entrate sul mercato*, due fattori che hanno di per sé permesso di accrescere il volume ed il numero delle transazioni. L'aumento della massa può però al limite essere considerato la causa diretta della forte crescita dell'attività, ma quello che più interessa sono i fattori che lo hanno provocato, vale a dire le cause indirette dello sviluppo del mercato dei capitali. Tra queste, si trovano dei miglioramenti a livello qualitativo ed un contesto interno ed esterno favorevole (NBH 1997, 61-62; Hantson 1997, 4, 11):

- *molte aziende hanno proseguito o terminato la loro ristrutturazione, cosicché il settore è diventato in generale più competitivo ed i profitti sono aumentati*. Gli ottimi rendimenti e l'accresciuta qualità di gestione delle aziende hanno attirato molti investitori internazionali, i quali hanno intuito la possibilità di fare buoni affari. Tutto ciò ha evidentemente avuto ripercussioni positive sulla borsa⁷⁶, anche se bisogna essere coscienti del fatto che i tassi di crescita del profitto conosciuti nel 1996 e nel 1997 sono insostenibili a lungo termine. L'evoluzione altalenante del BUX nel corso degli ultimi tre anni può a questo proposito essere considerata un primo segnale in questo senso, anche se per il momento è ancora troppo presto per fornire conclusioni definitive⁷⁷.

- *il contesto macroeconomico e la situazione politica erano certamente più favorevoli nel 1997 che non nel 1995*: da un lato, le aziende ed il mercato dei capitali in generale disponevano di un potenziale di crescita promettente ed al di sopra della media, mentre, dall'altro, i premi sui rischi domandati dagli investitori erano in calo. Rischi minori ed una

⁷³ Basti per esempio pensare che le operazioni alla Borsa di Budapest superano in alcuni casi quelle effettuate sui piccoli mercati dei capitali dell'UE, mentre i *ratio* di liquidità della BB sono superiori a quelli di questi stessi paesi (NBH 1997, 61).

⁷⁴ Durante questo periodo, sono per esempio state osservate delle leggere correlazioni con gli eventi sul mercato dei capitali del sud-est asiatico (boom e crisi nell'autunno 97) e con l'indice Dow Jones di New York (NBH 1997, 61-62).

⁷⁵ Malgrado tutti questi progressi, all'epoca il sistema borsistico ungherese non era comunque esente da critiche: poca trasparenza, informazioni scarse e spesso poco veritiere sulle società quotate, debole protezione accordata agli azionisti minoritari, capitali rari, sottocapitalizzazione delle banche che intervenivano alla borsa e ruolo decisivo degli stranieri (Hantson 1997, 3-4, 11-12).

⁷⁶ La presenza degli stranieri non ha soltanto fatto aumentare gli indici, ma ha anche permesso di apportare una certa stabilità e d'incitare gli operatori locali ad una maggiore professionalità (Hantson 1997, 4).

⁷⁷ Anche perché, all'inizio del 2000, il valore del BUX era per esempio superiore a quello di fine 1997 - inizio 1998.

fiducia accresciuta hanno sicuramente contribuito ad attirare in Ungheria un numero superiore di investitori, anglosassoni in particolare. Il paese magiaro ha inoltre potuto beneficiare positivamente della difficile situazione venutasi a creare su altri mercati, primo fra tutti quello del sud-est asiatico. La crisi in questa parte del mondo è infatti stata molto più accentuata e gli investitori hanno così diretto le loro attenzioni altrove, in particolare verso i mercati emergenti dell'Europa centrale ed orientale. Ed anche all'interno di questo gruppo di paesi, l'Ungheria si trovava in una situazione privilegiata, visto che si trattava di uno di quelli dove l'influenza della crisi asiatica era meno importante;

- da ultimo, non bisogna neppure dimenticare che, come si vedrà in seguito⁷⁸, il processo di privatizzazione dell'economia si è intensificato a partire dal 1995. Sebbene il principale metodo utilizzato a questo scopo non sia stato quello del mercato dei capitali, è molto probabile che ci siano comunque state delle influenze positive sull'attività borsistica.

B) 1998-2000: un'evoluzione altalenante e di più difficile interpretazione

L'evoluzione del mercato dei capitali ungherese è stata chiara sino alla fine del 1997: al di là di una leggera crisi – per altro quasi subito assorbita - sull'onda delle difficoltà nel sud-est asiatico, la crescita è in effetti stata ininterrotta. La stessa osservazione non è però più valida se ci si riferisce al periodo che va dal 1998 ad oggi, caratterizzato da risultati molto più altalenanti. Globalmente, la tendenza è indubbiamente stata al rialzo anche in quest'ultimi anni, così come appare d'altronde evidente dalla lettura della tabella 18 e dei valori dell'indice BUX, oggi più elevato di quanto non lo fosse ad inizio 1998. *Ma queste cifre nascondono in parte il fatto che il periodo - a differenza del precedente - è stato caratterizzato da fasi difficili alternate a momenti positivi.* A questo proposito, l'evoluzione del BUX è più che mai indicativa: dopo la ripresa dei primi mesi del 1998, l'indice è bruscamente calato nella seconda metà dell'anno e la crisi è stata lunga e di un'intensità senza precedenti nell'ancora giovane storia dell'Ungheria post-socialista. I primi segnali di ripresa si sono infatti manifestati solo all'inizio del 1999, mentre per una nuova fase di boom si è dovuto attendere la fine dell'anno. A questo punto, è pertanto d'obbligo interessarsi più da vicino ai principali determinanti di quest'evoluzione.

a) Il crash del 1998

Le difficoltà conosciute alla fine del 1998 sono innanzitutto state provocate dalla *crisi russa*, la cui influenza sui mercati ungheresi è stata molto più importante di quanto non fosse stato il caso l'anno prima con quella asiatica. Questo in ragione evidentemente degli stretti legami esistenti tra i due paesi, senz'altro più forti di quelli tra l'Ungheria e le economie asiatiche. Sull'onda della precaria situazione russa, i risultati di numerose compagnie si sono così deteriorati, in particolare in termine di profittabilità, e le conseguenze di tale evoluzione sul mercato dei capitali sono state disastrose. Oltre che da questo fattore legato all'economia reale, il *crash* è poi anche stato causato da *ragioni di ordine tecnico e psicologico*: le incertezze legate al periodo elettorale ed alla susseguente fase di transizione da un governo

⁷⁸ Vedi parte I - capitolo 4.

all'altro hanno infatti condotto al ritiro di numerosi capitali dal paese (NBH 1998, 84; EC e GRH 2000, 5; Acs 2000).

Ma quello che è ancora più grave, è il fatto che l'effetto di questi elementi, già di per sé non trascurabile, è stato ulteriormente amplificato a causa della piccola taglia del mercato dei capitali ungherese⁷⁹: "because the liquidity of the Hungarian share market is of such a size, that an order for a few millions worth from a single fund can lead to a considerable price shift, and if more than one player appears on this relatively small market at the same time, it can lead to extreme price movements, even without any new information. The reason for the crash which took place in the wake of the Russian crisis was exactly that many big investors wanted to sell, and since they knew of each others intentions, they got rid of their shares without a price limit"⁸⁰ (Acs 2000). *Un altro aspetto negativo che ha accelerato il propagamento della crisi è poi stato costituito dal fatto che gli operatori stranieri, americani e britannici su tutti, giocavano un ruolo essenziale sul mercato magiaro*⁸¹ (Hantson 1997, 11). Subito dopo l'apparizione delle prime difficoltà, quest'ultimi hanno però logicamente ritirato i loro capitali e le conseguenze per la borsa di Budapest sono state immediate.

b) Un 1999 in crescendo

Dopo un lungo periodo di discesa libera, l'indice BUX ha ricominciato ad aumentare già verso la fine del 1998. Nei primi mesi del 1999, i progressi sono comunque stati lenti e questo a causa dell'esistenza di alcuni elementi che contribuivano a rendere ancora ambigua l'immagine dell'Ungheria agli occhi dei grandi investitori internazionali. La crisi brasiliana d'inizio anno ha per esempio provocato la vendita di molte azioni ungheresi, anche se la fase di puro panico non è durata che due o tre giorni. La situazione fiscale e della BP erano inoltre anch'esse fonte di preoccupazione ed il fatto che il BUX non è aumentato che leggermente sino a metà anno non fa d'altronde altro che riflettere tutte queste paure. Dalla fine dell'estate in poi, gli indicatori economici sono comunque evoluti in modo favorevole e la situazione macroeconomica è viepiù stata percepita in maniera positiva. Gli investitori si sono pertanto resi conto che le loro ansie erano prive di fondamento ed hanno così ripreso ad ingettare fondi in Ungheria, prova ne è che il BUX è ben presto ritornato al livello precedente la crisi russa e lo ha poi anche ampiamente superato, toccando il 10 marzo 2000 una nuova punta massima di 10'471,91 punti⁸² (NBH 1999, 94; Acs 2000; NBH 12-00).

L'opinione degli investitori a proposito del mercato dei capitali ungherese è pertanto mutata radicalmente nel giro di pochi mesi: dal pessimismo del 1998, si è rapidamente passati all'ottimismo dilagante del 1999. A questo punto, bisogna però chiedersi quale sia il

⁷⁹ Paragonata alle grandi borse internazionali ed a quelle dei paesi emergenti nel continente asiatico, la borsa di Budapest rimane infatti di dimensioni molto piccole (Hantson 1997, 3-4).

⁸⁰ Nel 1997, Hantson aveva già messo in guardia sul fatto che i mercati piccoli sono più agitati e quindi potenzialmente pericolosi (Hantson 1997, 3-4).

⁸¹ A titolo di esempio, nel 1997, gli stranieri concorrevano all'altezza di 70 % nella capitalizzazione borsistica dell'Ungheria (Hantson 1997, 11).

⁸² Quest'evoluzione ha in parte sorpreso gli esperti, visto e considerato che il prezzo dell'azione MOL, la seconda più quotata alla borsa di Budapest, era in calo (Acs 2000).

livello realistico del BUX e se l'indice non sia forse attualmente sopravvalutato. Secondo Acs, l'aumento non potrà proseguire all'infinito, ma è però impossibile conoscere con certezza il momento esatto dell'inversione di tendenza: "in this situation only a few remember what happened one and half years ago, but it can be taken for granted, that investors will get rid of their shares in the same panic-like fashion, as they did in August 1998 or as they are buying them right now. The only problem is that no one knows when this will happen. If it happens when the BUX reaches 20'000 points or in the next month, is unpredictable. One thing is sure: the market expectations are very positive. For the time being everyone feels optimistic about the future" (Acs 2000). Dall'epoca di queste parole, il BUX ha comunque evidenziato un lieve calo e si situa oggi più o meno allo stesso livello d'inizio 2000, anche se è ancora un po' troppo presto per formulare giudizi definitivi ed attendibili. Gli avvenimenti degli ultimi due anni hanno d'altronde chiaramente indicato che il mercato dei capitali ungherese è particolarmente sensibile agli eventi interni ed esterni (CE e GRH 2000, 19), motivo per il quale risulta quasi impossibile predire il futuro in questo campo.

Prima di terminare, si può anche notare che *lo sviluppo del mercato dei capitali è stato accompagnato da una riorganizzazione delle preferenze*, visto che sia i privati, sia gli investitori istituzionali nazionali hanno optato sempre più in favore delle azioni, tanto da diventare la forma di titolo più trattata sul mercato (vedi tabelle 17 e 18). Dopo avere descritto l'evoluzione del contesto finanziario, questo comportamento è comunque facilmente comprensibile: in una situazione dove le possibilità di fallimento sono esigue, i guadagni di un investimento in azioni superano ampiamente i rischi legati alla stessa operazione, motivo per il quale risulta molto più favorevole finanziare le aziende attraverso un aumento del capitale sociale (NBH 1997, 64).



La conclusione dell'intero capitolo non può invece discostarsi molto da quella del precedente sulle finanze pubbliche. Le autorità hanno sicuramente lavorato bene durante questi anni di transizione, prova ne è che, da una parte, l'inflazione è notevolmente diminuita rispetto ad alcuni anni fa, mentre, dall'altra, l'Ungheria presenta oggi un sistema bancario ed un mercato dei capitali che funzionano abbastanza bene. Anche in questo caso però, *i progressi registrati vanno confermati ed estesi nei prossimi anni*: credere di avere in pugno la situazione potrebbe infatti rivelarsi un errore imperdonabile.

CAPITOLO TERZO

GLI EQUILIBRI ED IL CAMBIO

L'analisi appena conclusa ha dimostrato che il raggiungimento di un buon livello di stabilità interna ha costituito uno dei primi obiettivi all'inizio della transizione, visto che la stabilizzazione macroeconomica del paese era considerata la base sulla quale si sarebbe poi dovuta poggiare l'intera costruzione del processo di riforma. Tra i problemi principali in questo senso, si è visto che le autorità si sono concentrate essenzialmente sulla diminuzione del deficit budgetario e dell'inflazione.

Ma se, da un lato, la creazione di una solida base di partenza costituiva una necessità assoluta, dall'altro, non bisogna comunque dimenticare che i problemi dell'Ungheria non si limitavano soltanto alle finanze pubbliche ed al livello dei prezzi. I disequilibri esistenti all'epoca erano infatti numerosi, sia all'interno che all'esterno¹ del paese, e la riuscita della transizione era indubbiamente subordinata anche ad una loro attenuazione.

In questo terzo capitolo del lavoro, la volontà è perciò quella di mettere l'accento su alcuni degli altri equilibri fondamentali per il paese e per garantire una sua futura crescita. Nel primo paragrafo, si cercherà di analizzare un fenomeno che rientra indubbiamente ancora nei problemi strettamente interni alla nazione, ma la cui risoluzione non era così urgente come nel caso del deficit o dell'inflazione: si tratta della realtà della disoccupazione. Nel secondo, saranno poi spese alcune parole sul problema della convertibilità del fiorino, un'altra esigenza inderogabile dell'economia di mercato. Questo aspetto è inoltre direttamente legato ad un altro elemento altrettanto importante per gli equilibri di un'economia nazionale, vale a dire il tasso di cambio. La particolarità di quest'ultimo è infatti quella di avere delle ripercussioni sia sulla stabilità interna che su quella esterna, ciò che lo rende uno strumento utile ma al tempo stesso difficile da gestire. La politica del cambio farà l'oggetto del terzo ed ultimo paragrafo di questo capitolo.

1 La disoccupazione

Il fenomeno della disoccupazione, così come quelli del deficit budgetario e dell'inflazione, è relativamente recente in Ungheria, dove ha ufficialmente cominciato a manifestarsi all'inizio degli anni Novanta, subito dopo la fine del regime socialista. La sua improvvisa apparizione non deve comunque trarre in inganno e fare credere ad un problema specifico all'economia di mercato. Nel capitolo preliminare, si è infatti ampiamente discusso del fatto che, all'epoca socialista, l'assenza di disoccupazione fosse da imputare unicamente alle particolari caratteristiche del sistema: con il passaggio ad un regime meno lassista, numerosi problemi, tra i quali appunto la disoccupazione, sono però venuti a galla.

In questo paragrafo, si cercherà quindi di mettere l'accento sull'evoluzione, l'importanza e le caratteristiche del fenomeno, nonché sulle strategie adottate nel tentativo di arginarlo.

¹ Per problemi "esterni", s'intendono tutti quei problemi che sono legati alle relazioni esterne dell'Ungheria.

1.1 Apparizione, evoluzione ed importanza

Il passaggio dall'economia pianificata a quella di mercato ha dunque modificato radicalmente lo scenario sul mercato del lavoro. La fase di trasformazione post-socialista è infatti stata marcata dalla progressiva eliminazione della penuria di lavoro tipica degli anni precedenti, cosicché la domanda eccedentaria di manodopera si è tramutata in un'eccedenza di offerta.

Durante i primi anni della transizione, l'aumento della disoccupazione è stato veloce e continuo, sino a toccare un picco di 13,6 %² nel mese di febbraio del 1993 (Kornai 1997b, 36). In seguito, il tasso è leggermente diminuito e si è stabilizzato ad un livello appena superiore al 10 %. Nel corso del 1998, il valore è però sceso per la prima volta da ormai lunghi anni al di sotto di questa soglia, ciò che fa ben sperare per il futuro.

Tabella 19: Evoluzione del tasso di disoccupazione (in %) e del numero di disoccupati registrati (a fine dicembre) (1990-1999)

Anno	1990	1991	1992	1993	1994
Tasso	1,4	7,4	12,3	12,1	10,4
Disoccupati	79'521	406'124	663'027	632'050	519'592
Anno	1995	1996	1997	1998	1999
Tasso	10,4	10,5	10,4	9,1	9,6
Disoccupati	495'893	477'459	463'962	404'094	404'509

Fonte: Mossé 1998, 107; NBH 5-00

A) *Cause dell'esplosione della disoccupazione*

Il motivo principale dell'apparizione di un numero elevato di senza lavoro durante la transizione verso l'economia di mercato è paradossalmente legato alla natura di questo stesso processo. Gli enormi cambiamenti necessari a garantire la trasformazione portano infatti grandi vantaggi a lungo termine, ma per ottenerli sono richiesti alcuni sacrifici a corto termine, uno dei quali è giustamente rappresentato dalla crescita della disoccupazione³. La trasformazione del sistema ha dunque implicato, in Ungheria così come in tutti gli altri paesi vicini, l'accettazione di un certo numero di disoccupati, ma non si può assolutamente attribuire tutta la colpa del fenomeno a quest'evoluzione naturale. Esistono infatti anche altri motivi che permettono di spiegare l'aumento registrato nel corso degli anni Novanta. Quest'ultimi saranno però presentati più avanti nel lavoro, dopo aver messo l'accento sull'aspetto "*naturale*" della disoccupazione.

² Questo valore non figura nella tabella 19 relativa all'evoluzione del tasso di disoccupazione per il semplice motivo che essa contiene i valori del tasso alla fine dei rispettivi mesi di dicembre. Per alcuni anni, le statistiche a disposizione hanno infatti illustrato soltanto il risultato dell'ultimo mese. Al fine di paragonare l'evoluzione sui diversi anni, si è quindi deciso di fare ricorso ai dati di fine dicembre, i soli disponibili per ogni singolo anno del periodo analizzato.

³ Per un'analisi più approfondita di questa problematica, vedi capitolo preliminare.

a) *Un trend normale ed atteso*

“Il est difficile d’éviter que le passage d’un système économique à l’autre ne se traduise par des conséquences défavorables pour la production et l’emploi. Toutes proportions gardées, la fin de l’économie planifiée s’apparente à la fin de l’économie de guerre qui, en 1919-1920 et en 1945-1947, a secoué brutalement nombreuses économies.....Le processus de transition dans les pays de l’Europe centrale et orientale n’est donc malheureusement pas original quant aux conséquences qu’il a jusqu’à présent sur la production et l’emploi” (Henry 1993, 164). Queste parole sintetizzano perfettamente l’essenza del problema: uno *shock* come l’abbandono dell’economia pianificata non può passare inosservato dal punto di vista delle conseguenze sulla produzione e l’impiego, ciò che non è d’altronde avvenuto neppure in Ungheria.

Innanzitutto, la difficile situazione interna e la necessità di stabilizzazione, tradottasi con la messa in opera di politiche monetarie e budgetarie più restrittive, ha fatto sprofondare il paese in una *profonda recessione*. Questa situazione di crisi ha provocato un calo della domanda macroeconomica, inevitabilmente accompagnato da una diminuzione dell’offerta e della produzione, una situazione tutt’altro che favorevole all’impiego. È infatti normale che, in presenza di un calo della produzione, anche il lavoro subisca la stessa sorte⁴. La diminuzione del lavoro provoca inoltre a sua volta un ulteriore calo della domanda, al quale fa seguito un’altra riduzione della produzione: si entra così in un circolo vizioso estremamente pericoloso e dal quale è molto difficile uscire. Non bisogna infatti dimenticare che una produzione ancora inferiore conduce ad un ulteriore aumento della disoccupazione, allora che una diminuzione di quest’ultima sarebbe necessaria per aumentare la produzione e garantire così una buona crescita. E proprio questa crescita dovrebbe a sua volta permettere di diminuire in modo importante la disoccupazione.

Oltre che dalla recessione, la difficile situazione sul mercato del lavoro è poi stata determinata dal *processo di ristrutturazione delle aziende e dell’economia più in generale*. Il progressivo passaggio dal settore pubblico al privato, da una parte, e quello dall’industria pesante al terziario⁵, dall’altra, hanno provocato la perdita di numerosi posti di lavoro,

⁴ Bisogna però segnalare che, in virtù della dimensione della recessione conosciuta dall’Ungheria durante i primi anni Novanta, si sarebbe potuto attendere un aumento ancora più importante della disoccupazione, mentre nella realtà l’elasticità tra produzione ed impiego è stata debole e nettamente inferiore alle previsioni. Nel 1992-1993, una diminuzione della produzione ungherese dell’1 % si traduceva in un calo del lavoro dello 0,05 % dopo un trimestre. A titolo di esempio, questo valore era di 0,3 % per la Spagna e la Svezia (alla stessa epoca), mentre la grande crisi americana degli anni Trenta aveva fatto registrare un valore di 0,27 %. Il fatto che, in Ungheria, l’impiego non si sia adattato fortemente al calo della produzione è comunque spiegabile attraverso la parziale presenza di numerosi elementi “socialisti” anche nei primi anni della transizione (in particolare la volontà di mantenere un consenso sociale in un paese dove il lavoro era garantito sino a pochi anni prima), dal ritorno alla terra di parte della manodopera e dalla diminuzione dei tassi d’attività (Henry 1993, 164; Mossé 1998, 106).

⁵ Tra il 1989 e l’inizio del 2000, la parte dell’agricoltura nell’impiego totale è diminuita da 17 % a 4,9 %. Quella dell’industria da 41 % a 31,2 %, mentre la parte dei servizi è aumentata da 42 % a 63,9 %, facendo così del terziario il settore preponderante nell’economia magiara di oggi (Commander e Tolstopiatenko 1997, 334; NBH 1997, 130; NBH 5-00).

perdita la cui entità è senza dubbio stata superiore a quella dei nuovi posti creati⁶. Lo stesso discorso può inoltre essere fatto, in parte, a livello spaziale, visto che si è assistito ad una certa decentralizzazione dell'attività in favore delle regioni non urbane.

Per quel che concerne le singole unità di produzione, si è già detto che, con il passaggio al concetto di *"hard budget constraint"*, numerose aziende hanno dovuto chiudere i battenti, mentre *quelle rimaste in vita sono state costrette a diventare molto più sensibili ai costi*. La dura legge del mercato obbliga infatti le aziende ad essere le più efficaci possibile, un'efficacia il cui ottenimento passa necessariamente anche attraverso alcuni aggiustamenti sul mercato del lavoro, in particolare la riduzione dei sovraeffettivi che caratterizzavano le imprese all'epoca socialista. In parole povere, si può dire che *il processo di transizione ha fatto venire alla luce tutta la disoccupazione nascosta nelle economie pianificate, costringendo al tempo stesso le aziende a mantenere soltanto quei lavoratori veramente necessari allo svolgimento dell'attività* (Tiraspolsky 1991, 228; Henry 1993, 164; Feytö 1993, 43; NU 1994, 5; Kornai 1997b, 36-37, 190-192; Zecchini 1997, 27; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 63).

b) Altri motivi dell'esplosione della disoccupazione

Se, da una parte, sembra corretto affermare che la natura del processo di transizione permette di spiegare l'apparizione del problema della disoccupazione, dall'altra, è anche giusto dire che la gravità del problema è stata amplificata da tutta una serie di fattori non direttamente legati a questa fase di trasformazione. Tra queste ulteriori cause si trovano per esempio (BM 1996, 91; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 68; Commander e Tolstopiatenko 1997, 338; Jackman e Pauna 1997, 385; Kornai 1997b, 37, 52; OCDE 1997, 95):

- *un sistema di assicurazione contro la disoccupazione⁷ (AD) inizialmente troppo generoso, al punto da diventare un'alternativa molto interessante al lavoro, sia per gli impiegati che per i datori. Per quest'ultimi, l'elevato livello di protezione riveniva praticamente a*

⁶ Si può a questo proposito parlare di assenza di simmetria tra l'aggiustamento strutturale e la creazione di nuovi posti di lavoro (Zecchini 1997, 27). Questo è d'altronde confermato dall'impressionante calo del numero di lavori disponibili registrati: all'inizio del 1990, per 100 disoccupati c'erano ancora 161 posti disponibili. Un anno dopo (inizio 1991), i posti liberi erano 13 per 100 disoccupati, mentre all'inizio del 1992 questo valore era sceso a 3,5 (Blaho e Gal 1997, 142). In più di questo, bisogna anche constatare che il ruolo giocato dal nuovo settore privato nel riciclaggio dei disoccupati è stato nettamente insufficiente. All'inizio della transizione, le autorità erano certamente coscienti del fatto che il pieno impiego conosciuto sino a quel momento fosse puramente artificiale e che la disoccupazione sarebbe apparsa a breve termine, ma si pensava anche che i nuovi settori avrebbero assorbito buona parte di questi senza lavoro. Diversi fattori hanno però giocato contro questa evoluzione: in primis, il comportamento dei datori di lavoro privati, i quali non reclutavano la manodopera necessaria tra i disoccupati in ragione del loro sovente basso livello di qualificazione e molto spesso anche a causa di un'assenza d'informazione sulle loro caratteristiche. Il discorso sulla scarsa informazione è d'altronde valido anche nell'altro senso, visto che i disoccupati non conoscevano che lacunariamente le opportunità di lavoro nel settore privato. La loro attitudine nella ricerca di un lavoro era inoltre molto passiva. Se si aggiunge a tutto ciò anche l'assenza di mobilità geografica, la tendenza del settore privato di reclutare la manodopera al di fuori della cerchia dei disoccupati appare adesso senz'altro più chiara (Boeri 1994, 9; NU 1996a, 12).

⁷ Per la descrizione di questo sistema, vedi parte I – capitolo 3.1.2.

reintrodurre delle *‘soft budget constraint’*, visto che potevano licenziare del personale senza porsi troppi problemi, dal momento che lo Stato se ne assumeva l’onere. La possibilità di beneficiare di rendite assai cospicue non incitava poi neanche le persone licenziate a fare troppi sforzi nell’ottica di rientrare sul mercato del lavoro⁸;

- *l’esplosione dei salari*, di cui si è ampiamente discusso nella prima parte⁹, e *delle tasse a loro legate*. Questi due elementi hanno influenzato direttamente costi, profitti, competitività interna ed esterna e crescita dell’economia ungherese ed è chiaro che, quando le spese salariali sono elevate, le aziende hanno tendenza a ridurre il numero di lavoratori. La relazione impiego-salari è comunque molto più complicata, visto che in alcuni casi, per esempio, le aziende hanno loro stesse interesse a diminuire il lavoro per poter distribuire dei salari più elevati ed ottenere così della manodopera in teoria più qualificata. In altre situazioni poi, un livello dell’impiego troppo elevato può addirittura nuocere all’economia, poiché provoca salari troppo alti ed inflazione. È quindi difficile dire con estrema certezza se il livello troppo alto dei salari sia stata una delle cause della disoccupazione, anche se molti autori sono dell’idea che questo fatto abbia in ogni caso giocato un ruolo non trascurabile;
- *l’inflessibilità del meccanismo di formazione dei salari e della legislazione relativa alla protezione dell’impiego* hanno parzialmente contribuito a fare crescere la disoccupazione, provocando delle rigidità che hanno impedito di agire in senso contrario a questa tendenza;
- *i programmi utilizzati per cercare di risolvere il problema erano centrati più sulla diminuzione della manodopera che non sulla reinserzione dei lavoratori licenziati*. Il problema dell’efficacia delle misure utilizzate farà comunque l’oggetto di un’ulteriore parte di questo paragrafo (vedi parte I – capitolo 3.1.3).

Dopo il continuo aumento sino al 1993, il tasso di disoccupazione è leggermente diminuito negli anni seguenti. *Questo perché alcuni degli effetti negativi appena descritti hanno giocato un ruolo meno importante a partire da quella data* (Mizsei 1993, 153; CE 1994, 62; BM 1996, 91; OCDE 1997, 113; Commander e Tolstopiatenko 1997, 338):

- *il sistema di AD è stato rivisto sotto la pressione esercitata da un livello di disoccupazione nettamente superiore alle previsioni*. La distribuzione di benefici meno generosi e la riduzione del numero di beneficiari delle rendite (vedi parte I – capitolo 3.1.2) hanno trasformato il sistema liberale ungherese in uno dei più stretti d’Europa;

⁸ C’erano addirittura delle persone che chiedevano espressamente ai datori di lavoro di non proporgli alcun posto, visto che questo avrebbe in ogni caso significato la fine del diritto alle indennità. Anche solo in caso di rifiuto, i disoccupati avrebbero infatti perso la possibilità di percepire le indennità di disoccupazione. In materia di AD, i casi di illegalità erano inoltre pure frequenti (Boeri 1994, 3).

⁹ Si può semplicemente aggiungere che il livello del 1993 corrispondeva al 130 % di quello del 1989 (Raiser 1995, 225) e che, nel 1994, gli impiegati ungheresi erano i meglio pagati di tutta l’Europa centrale (Hoen 1998, 84).

- la maggior parte dei licenziamenti effettuati in seguito alla ristrutturazione ed alla liquidazione delle aziende è stata compiuta nei primi anni della transizione;
- durante il biennio 1995-1996, i salari reali sono eccezionalmente diminuiti (vedi parte I – capitolo 1).

Malgrado l'attenuazione di alcuni fattori negativi, si deve comunque osservare che i miglioramenti registrati a partire dal 1993 sono stati molto deboli, anche perché, oltretutto, *ottenuti essenzialmente grazie ad una diminuzione del tasso d'attività e non attraverso un aumento dell'impiego*. La popolazione attiva è infatti notevolmente diminuita sino al 1997¹⁰, ciò che ha permesso di ridurre anche il tasso di disoccupazione. È però chiaro che si tratta di un miglioramento puramente numerico, visto che è risultato più dalla definitiva uscita di alcune persone dalla popolazione attiva che non dalla ripresa dell'economia, la quale è come visto stata modesta (CE 7-96, 8; OCDE 1997, 23; Mossé 1998, 109).

Per la prima volta nel corso del decennio, la popolazione attiva ed il numero d'impiegati sono però aumentati nel 1998 ed uno dei principali fattori che permette di spiegare il leggero calo della disoccupazione registrato a partire da quella data è d'altronde proprio questo. Un secondo importante elemento favorevole all'aumento dell'impiego è poi stato rappresentato dalla crescita sostenuta del PIL (4-5 % nel 1998 e nel 1999), crescita che ha generato una forte domanda di lavoro nonostante il ritmo rapido della ristrutturazione delle aziende (CE 1999, 18; OECD 1999, 25; UN 1999a, 128; UN 1999b, 41).

Tabella 20: Popolazione attiva, impiegati (in migliaia) e tassi di attività (in %) in Ungheria (1992-1999)

Anno	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Popolazione attiva	4'530	4'346,3	4'201,2	4'095,4	4'048,2	4'008	4'010,8	4'096,2
Impiegati	4'085,3	3'827,4	3'751,8	3'678,9	3'648	3'646,3	3'697,7	3'811,5
Tasso d'attività	58,6	56,0	54,0	52,6	51,8	51,2	51,7	53,1

Fonte: NBH 5-00, Tables¹¹

Da un punto di vista assoluto, l'Ungheria ha dunque grossomodo conosciuto un'evoluzione lineare del suo tasso di disoccupazione, ormai stabilmente attorno al 10 % da qualche anno a questa parte. Al di là di questo, è però interessante mettere in relazione la situazione magiara con quella di altri paesi, al fine di comprendere chiaramente l'entità del problema.

¹⁰ Questa diminuzione può essere spiegata attraverso la volontà di molte persone di uscire dal mercato del lavoro. Questo fatto è però comprensibile, visto che è normale che certe categorie di persone, per esempio le donne con figli o gli anziani ormai alla fine della loro vita lavorativa, abbiano preferito smettere definitivamente di lavorare piuttosto che rimettersi a cercare un impiego nella nuova realtà, operazione per loro quasi impossibile (Halpern e Körosi 1998, 147). Inoltre, come si vedrà ancora in seguito, la scelta di uscire dalla vita attiva era in molti casi ancora ispirata dai vantaggiosi sistemi di prestazioni sociali vigenti nel paese.

¹¹ Nella tabella originale, si possono trovare i dati per ogni quarto dei rispettivi anni. In questa presente nel testo, si è invece proceduto all'inserzione del valore medio.

B) Importanza del fenomeno disoccupazione in Ungheria

Prima di procedere a quest'analisi relativa, è necessario chiarire che la nozione di pieno impiego – situazione ottimale dove tutta la popolazione attiva dispone di un posto di lavoro – è puramente teorica e non trova alcun riscontro nella realtà. In ragione del funzionamento imperfetto dei mercati, un livello minimo di disoccupazione è infatti inevitabile anche nella più sviluppata delle società: si parla a questo proposito di disoccupazione strutturale¹². Malgrado l'inevitabilità di questo fenomeno, è però chiaro che esso non colpisce tutti i paesi con la stessa intensità, motivo per il quale dei paragoni internazionali possono diventare interessanti.

Bisogna subito dire che il tasso di disoccupazione dell'Ungheria, paragonato a quelli registrati nell'OCSE, nell'UE e negli altri PECO, presenta dei valori che possono essere considerati nella media. La tabella seguente mostra l'evoluzione di tutti questi tassi negli ultimi anni.

Tabella 21: Evoluzione dei tassi di disoccupazione nell'OCSE, nell'UE¹³ ed in alcuni PECO (in %) (1994-2000)

	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
Polonia	16,5	15,2	14,3	11,5	10,0	12,0	14,0
Repubblica Ceca	3,3	3,0	3,1	4,3	6,1	8,6	9,0
Ungheria¹⁴	11,4	10,6	11,0	10,5	9,5	9,7	9,3
OCSE – Totale	9,5	8,6	8,5	8,0	7,5	7,1	6,5
OCSE – Europa	10,4	9,3	9,5	8,9	8,1	7,6	7,1
UE	12,1	11,1	10,9	10,2	9,1	8,2	7,3

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *OCDE 1-99, 51-216; OCDE 1-00, 43-214; OCDE 3-01, 37-210*

La prima osservazione concerne sicuramente il fatto che l'Ungheria si trova poco lontana dai livelli dei paesi dell'Europa dell'ovest ad economia di mercato, quelli che dovrebbero teoricamente rappresentare l'esempio da seguire per il paese magiaro. È però difficile dire se questo fatto debba essere considerato in maniera positiva o meno. Obiettivamente, un tasso attorno al 10 % è troppo elevato e d'altronde non si dice niente di nuovo quando si afferma che l'Europa occidentale conosce al giorno d'oggi gravi problemi in materia di

¹² “Le chômage frictionnel est lié au changement naturel de place de travail par les personnes actives. La circulation fonctionnelle des travailleurs est une nécessité économique, ne serait-ce que pour permettre aux entreprises de s'adapter à l'évolution de la technique ou des marchés. Il s'agit d'un chômage résiduel inévitable, qui provient du fonctionnement imparfait des marchés, en particulier du manque d'information. Le changement de poste de travail exige un certain temps pour la recherche d'un nouvel emploi, pour l'acquisition de nouvelles qualifications, pour la prise de décision, etc. Il s'agit donc bien de frictions résultant du mauvais fonctionnement des marchés” (Deiss 1988, 280).

¹³ Le medie relative all'OCSE ed all'UE non tengono conto dei tassi di disoccupazione di Grecia e Lussemburgo, per i quali non è stato possibile disporre di statistiche comparabili.

¹⁴ I dati relativi all'Ungheria non corrispondono esattamente a quelli contenuti nella tabella 19 per il semplice fatto che, onde assicurare una certa uniformità di giudizio, in occasione di questo paragone internazionale si è preferito utilizzare una fonte unica. Per il resto dell'analisi, è però preferibile l'utilizzo dei dati della BNU.

occupazione. Ma se si parte dall'idea che dei paesi più sviluppati, dove sono ormai presenti quasi tutti gli elementi dell'economia di mercato, non riescono a diminuire i loro tassi di disoccupazione al di sotto del 7-10 %, allora i risultati dell'Ungheria, la quale si trova ancora in piena transizione, *assumono un significato differente e possono essere interpretati con un certo ottimismo*. Al di là di questo, si deve però pure annotare che, negli ultimi due anni, il tasso di disoccupazione medio comunitario è diminuito ad un buon ritmo, mentre quello magiaro è rimasto più o meno stabile. È poi altrettanto vero che esistono anche dei paesi ad economia di mercato con dei tassi inferiori: la media dell'OCSE, una volta integrati i paesi non europei, scende per esempio di un ulteriore mezzo punto percentuale. Inoltre, ritornando all'Europa, non bisogna dimenticare che il valore considerato è quello medio, ma ci sono comunque dei singoli paesi che conoscono un tasso nettamente inferiore a 7,1 %¹⁵.

Il paragone con i paesi ad economia di mercato sfocia dunque in una conclusione positiva e negativa al tempo stesso. Il fatto che quest'ultimi conoscano anch'essi delle difficoltà permette di giudicare con meno severità la situazione ungherese, ma *il tasso di disoccupazione magiaro resta comunque troppo elevato¹⁶ e dei miglioramenti in questo senso sono possibili ed auspicabili*. Bisogna in ogni caso ancora aggiungere che è molto difficile ed aleatorio mettere in relazione i valori di due gruppi di paesi così differenti come lo sono ancora oggi quelli capitalisti ed ex-socialisti, motivo per il quale quest'analisi va considerata con la dovuta precauzione.

Per avere delle informazioni più precise, si può comunque analizzare la situazione dei vari PECO. In questo caso, l'analisi è resa particolarmente difficile dall'assenza di cifre affidabili per molti di questi paesi. La tabella 21 indica comunque che, almeno *sino al 1997-1998, la Repubblica Ceca ha presentato una situazione invidiabile e nettamente migliore di quella dell'Ungheria¹⁷*, mentre la Polonia è sempre stata confrontata con delle difficoltà superiori in materia di disoccupazione. Per quel che concerne gli altri stati dell'est, per i quali non esistono cifre disponibili, è comunque appurato che i valori sono superiori a quelli magiari (Juchler 1994, 105; Gora 1997, 394). Si può quindi tranquillamente riprendere, questa volta in modo definitivo, la conclusione precedente: situazione abbastanza buona da un punto di vista relativo, ma margini di miglioramento possibili, Repubblica Ceca insegna¹⁸.

¹⁵ La Svizzera stessa conosce ad esempio un tasso di disoccupazione molto più basso. L'ultimo dato disponibile, quello di gennaio 2001, indica infatti un tasso di 2 % (www.admin.ch/bfs).

¹⁶ Si deve però dire che il tasso di disoccupazione effettivo potrebbe anche essere molto più basso di quello che le cifre ufficiali mostrano, e questo a causa dell'importanza, soprattutto nei settori dei servizi e della costruzione individuale, dell'economia parallela. Secondo alcune stime, quest'ultima rappresentava infatti 30 % del PIL nel 1997 (OCDE 1997, 91; Mossé 1998, 109).

¹⁷ È interessante annotare il fatto che il sistema di AD ceco non rappresentava per niente una valida alternativa al lavoro così come in Ungheria. Il fatto che i tassi di disoccupazione siano sempre stati inferiori sta quindi forse a significare che questo fattore ha veramente giocato un ruolo di primaria importanza nella spiegazione dell'esplosione della disoccupazione magiara all'inizio degli anni Novanta, proprio così come ipotizzato in precedenza (vedi parte I - 3.1.1.A) (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 68).

¹⁸ Bisogna comunque annotare che la tendenza attuale è piuttosto quella di un aumento della disoccupazione in Repubblica Ceca. Ciò non toglie però che, almeno sino al 1997, i tassi di disoccupazione sono stati bassi. Questo significa quindi che la transizione verso l'economia di mercato non è incompatibile con un livello di disoccupazione inferiore a quello odierno in Ungheria.

1.2 Principali caratteristiche e problemi inerenti la realtà della disoccupazione

Dopo avere messo l'accento sull'evoluzione puramente numerica, in questo paragrafo si cercherà di analizzare più nei dettagli il problema della disoccupazione. L'analisi porterà essenzialmente su alcune sue caratteristiche alquanto preoccupanti, nonché su tutta una serie di problemi direttamente legati all'apparizione di questo fenomeno.

A) *Principali caratteristiche della disoccupazione in Ungheria*

Il continuo aumento dei senza lavoro, già di per sé grave e preoccupante, ha destato un'apprensione ancora superiore a causa di due particolari caratteristiche dello stesso: l'importanza della parte di disoccupazione strutturale e le numerose disparità esistenti a livello demografico, economico e spaziale.

a) *Il carattere strutturale della disoccupazione*

Da un punto di vista generale, l'Ungheria ha conosciuto negli ultimi anni due tipi di disoccupazione (Redor 1993, 173-175; Boeri 1994, 9; NBH 1996, 38; NBH 1997, 23-25, 128):

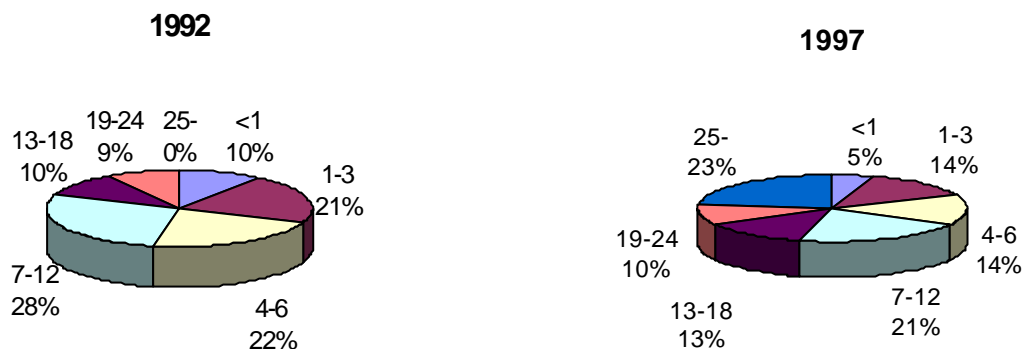
- la disoccupazione *strutturale*, la quale è risultata dalla mutazione della struttura di produzione¹⁹. Questi enormi cambiamenti hanno evidentemente richiesto anche una variazione delle competenze richieste ai lavoratori, ma il problema è proprio rappresentato dal fatto che quest'ultimi non disponevano generalmente della formazione necessaria per esercitare le nuove attività. Ci si è quindi trovati in una situazione paradossale, dove la crescente domanda di lavoro²⁰ non poteva venire soddisfatta in ragione dell'inadeguazione dell'offerta. Questa differenza tra le qualifiche ed i bisogni ha pertanto reso molto difficile la reinserzione professionale di numerose persone senza lavoro, con *conseguente aumento dei disoccupati di lunga durata*. L'unica soluzione a questo problema è evidentemente costituita dalla formazione e dalla riformazione della manodopera, ma è comunque chiaro che quest'operazione richiede del tempo;
- la disoccupazione legata alla privatizzazione od alla diminuzione dei sussidi. Si tratta per esempio di gente lasciata a casa per dei motivi d'efficacia. Questo tipo di disoccupazione non concerne però l'offerta di manodopera come nel caso di quella strutturale, bensì la domanda. Per questo motivo, la reintegrazione di queste persone nel mercato del lavoro è molto più facile che non nel caso citato precedentemente. Non per niente, d'altronde, si parla in questo caso di *disoccupazione a corto termine*, la quale è sicuramente meno grave di quella di lunga durata.

¹⁹ Si può per esempio pensare al passaggio dall'industria pesante ai servizi.

²⁰ Soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Novanta, con i primi segnali di ripresa dell'economia. Nei primi nove mesi del 1998, per esempio, i posti vacanti sono aumentati di 10'000 unità nella sola parte occidentale del paese, dove sono localizzate la maggior parte delle industrie possedute da stranieri (OECD 1999, 25).

Se si analizza la composizione della disoccupazione negli ultimi anni, appare però evidente che, con il passare del tempo, quella di tipo strutturale ha giocato sempre più la parte del leone.

Grafico 13: Evoluzione della distribuzione del numero di disoccupati (in %) in funzione del periodo di disoccupazione (in mesi) (1992-1997)



Fonte: NBH 1997, 128

Nel grafico, si può leggere chiaramente che la parte di senza lavoro da più di un anno è passata da 19 % a 46 % nello spazio di soli 5 anni. Nello stesso periodo, la percentuale di quelli a casa da più di 2 anni, praticamente nulla nel 1992, è addirittura aumentata sino all'impressionante cifra di 23 %. La percentuale di persone che sono riuscite a rientrare abbastanza rapidamente nel mercato del lavoro ha invece conosciuto, di riflesso, un calo importante. Al giorno d'oggi, la situazione rispecchia in pratica esattamente quella del 1997 e l'incidenza della disoccupazione di lunga durata si situa sempre attorno al 50 % (OECD 1999, 25; UN 1999a, 135; CE 1999, 44). Quest'evoluzione è però particolarmente grave e preoccupante per almeno due motivi (Boeri 1994, 12; NU 1996a, 13, 124; UN 1999a, 133):

- innanzitutto, *la disoccupazione di lunga durata genera degli effetti negativi non trascurabili*. Per il singolo individuo, si tratta indubbiamente di una situazione penibile e difficile da sopportare. Il lungo periodo di inattività rischia inoltre di erodere in parte le competenze acquisite in precedenza, rendendo così i lavoratori molto meno attrattivi per i potenziali datori di lavoro. La ricerca di un nuovo posto si fa dunque viepiù difficile a dismisura dell'aumento del periodo di disoccupazione, ciò che contribuisce sovente a scoraggiare il disoccupato ed a ridurre la sua voglia di cercare lavoro. Ma le conseguenze negative non si limitano soltanto ai singoli individui: la disoccupazione strutturale di lunga durata rappresenta anche una potenziale fonte di instabilità sociale. Non bisogna poi nemmeno dimenticare che, una volta ritrovato un lavoro, la manodopera necessita di un periodo di adattamento per ritrovare quelle competenze ormai offuscate da una lunga fase di stop forzato, cosicché la produzione, e con essa l'economia tutta intera, potrebbe anche risentirne momentaneamente;

-secondariamente, *la lotta contro la disoccupazione strutturale è estremamente difficile*²¹. Le esperienze vissute dai paesi dell'OCSE negli anni Ottanta hanno d'altronde dimostrato che il reinserimento è molto più difficile in presenza di un numero elevato di disoccupati di lunga durata, e questo anche una volta che l'economia ricomincia a crescere.

b) Disparità demografiche, economiche e spaziali

Un altro aspetto inquietante della disoccupazione ungherese è costituito dal fatto che essa ha colpito - e colpisce tuttora - con intensità differente le diverse categorie di persone, attività economiche e regioni.

1) Persone

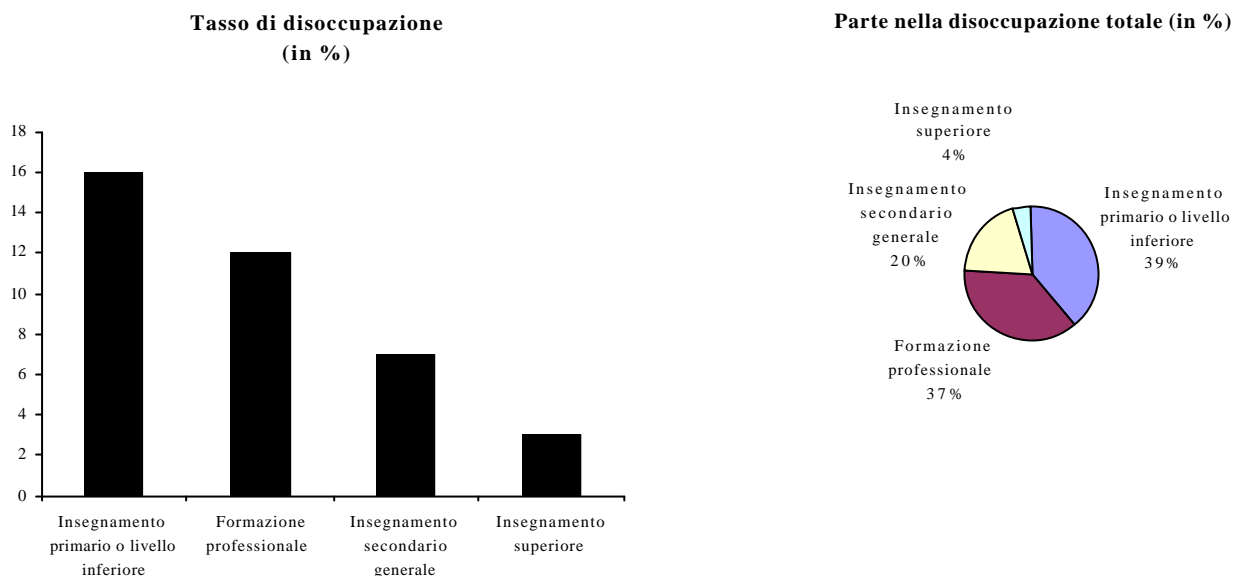
Per quel che concerne le singole persone, le categorie più colpite sono state i giovani, i meno qualificati e gli anziani (NBH 1996, 38; BM 1996, 89; Zecchini 1997, 27):

- le persone più giovani sono state confrontate con la realtà della disoccupazione sin dall'apparizione del fenomeno nei primi anni Novanta: la percentuale di *studenti* che non è riuscita a trovare un posto di lavoro alla fine della loro formazione ammontava per esempio a 20 % all'inizio del 1992 (Mizsei 1993, 154). Negli anni seguenti, la situazione è poi sempre rimasta critica per questa frangia della popolazione. Nel 1997, secondo i dati ufficiali della BNU, il tasso di disoccupazione tra i giovani al di sotto dei 20 anni superava il 30 %, mentre quello della fascia di età 20-24 era del 14 %²² (NBH 1997, 127). Le statistiche più recenti fornite dall'Ufficio internazionale del lavoro di Ginevra confermano anch'esse che sono proprio i più giovani a soffrire in maniera maggiore del fenomeno (BIT 1999, 501);
- un'altra categoria duramente toccata dal problema è stata quella dei *lavoratori poco qualificati*. Si è infatti potuta constatare una correlazione molto elevata tra disoccupazione e livello d'istruzione e formazione.

²¹ Anche in questo caso, si può parlare di un circolo vizioso. Quando la disoccupazione è strutturale diventa in effetti più difficile diminuirla e, di conseguenza, i tassi rimangono alti, proprio come avvenuto in Ungheria.

²² Si rende attento il lettore al fatto che gli esempi citati in questo spezzone del lavoro non possono essere paragonati tra loro. Questo perché, da una parte, si parla di studenti che hanno terminato la loro formazione e, dall'altra, di persone al di sotto dei 20 anni e nella fascia di età che va dai 20 ai 24 anni. È però evidente che si tratta di categorie differenti tra loro, visto che esistono per esempio delle persone che terminano la formazione dopo il ventesimo anno di età, se non addirittura dopo il ventiquattresimo. L'idea non è quindi quella di mettere in relazione la situazione del 1992 con quella del 1997, operazione senza senso proprio a causa della diversità degli indicatori utilizzati, bensì quella di mostrare che il problema della disoccupazione tra i giovani era importante all'inizio degli anni Novanta così come lo è ancora al giorno d'oggi.

Grafico 14: Disoccupazione secondo il livello d'istruzione (1995)



Fonte: OCDE 1997, 91

Il grafico di sinistra permette di affermare chiaramente che *più il livello di istruzione è basso, più i tassi di disoccupazione tendono ad essere elevati*. L'altro grafico non fa altro che confermare il fatto che le persone più istruite hanno meno difficoltà a trovare un lavoro rispetto a quelle con una formazione inferiore: i lavoratori che hanno al massimo beneficiato dell'insegnamento primario rappresentano infatti quasi il 40 % del totale dei senza lavoro. Una percentuale quasi identica caratterizza poi quella parte di manodopera che dispone in più di una formazione professionale. Il discorso è però completamente diverso per coloro che hanno portato a termine degli studi ulteriori: i detentori di un diploma di secondo grado conoscono dei tassi di disoccupazione più deboli, mentre la situazione dei diplomati universitari è ancora migliore (tassi bassi e parte minima nel totale dei disoccupati)²³;

- i tassi di disoccupazione delle categorie di *persone più anziane* sono in generale inferiori alla media del paese. I valori registrati nel 1997 sono infatti stati di 6,6 % per la classe 55-59 e di 4,6 % per quella 60-74 (OCDE 1997, 90). A prima vista, sembrerebbe quindi che i lavoratori più anziani non siano stati colpiti in maniera così violenta dal fenomeno, ma la realtà è assai differente. I relativamente bassi livelli dei tassi sono infatti dovuti al fatto che, sull'onda della crisi, numerose persone hanno abbandonato in maniera definitiva il mercato del lavoro alcuni anni prima dell'età del pensionamento, sfruttando anche le

²³ I due grafici utilizzati per quest'analisi forniscono delle cifre che rimontano al 1995 e che non sono quindi proprio recenti. Si è però ritenuto opportuno il loro utilizzo perché evidenziano in modo chiaro il legame esistente tra disoccupazione e livello d'istruzione. Al giorno d'oggi, d'altronde, questa stretta relazione è ancora verificata: le persone con una scarsa educazione riescono infatti più difficilmente di altre a soddisfare le esigenti richieste imposte dal mercato del lavoro, prova ne è che i tassi di disoccupazione delle persone più istruite sono di gran lunga inferiori a quelli di coloro con minor anni d'insegnamento alle spalle (MF 1999, 22; NBH 1999, 217; BIT 1999, 541).

ampie possibilità offerte dal sistema di sicurezza sociale. Basti per esempio pensare che in Ungheria, nel 1996, il tasso d'attività delle persone al di sopra dei 55 anni era di 11,2 %, uno dei più deboli di tutta l'OCSE (OCDE 1997, 88). In conclusione, le perdite di impieghi tra i gruppi più vecchi sono sì state importanti, ma queste sono statisticamente state mascherate dalla definitiva uscita di buona parte di questa manodopera dal mercato del lavoro.

Per concludere il discorso, si può inoltre anche annotare che, a differenza di ciò che è avvenuto in praticamente tutti gli altri paesi dell'Europa centrale ed orientale, le donne sono state colpite in modo meno intenso degli uomini dalla disoccupazione²⁴. Questo sembra essere dovuto prima di tutto al fatto che, all'inizio della transizione, la maggior parte della manodopera femminile era concentrata in dei settori meno sensibili di altri alla recessione²⁵, a differenza invece degli uomini che lavoravano in numero massiccio nell'industria pesante, il settore probabilmente più colpito dalla crisi dei primi anni Novanta. Secondariamente, è stato anche provato che le donne sono in generale meno reticenti degli uomini ad accettare dei lavori poco specializzati e mal retribuiti. Da ultimo, non bisogna neppure dimenticare che le donne, specie quelle sposate, hanno tendenza ad abbandonare più facilmente il mercato del lavoro in caso di situazioni critiche come quella ungherese²⁶ (NU 1994, 113; NBH 1997, 128; Halpern e Körosi 1998, 147; NBH 1999, 217).

2) Attività economiche

Le disparità rilevate a livello delle differenti attività rispecchiano in pratica i profondi mutamenti in corso da alcuni anni a questa parte in Ungheria. Tra i settori che hanno conosciuto o conoscono tuttora un livello di disoccupazione alto, si trovano così senza sorpresa l'agricoltura, l'industria (miniera e manifatturiera in particolare), le aziende statali e l'amministrazione pubblica. Altre attività toccate in modo importante negli ultimi anni sono poi state quelle non materiali ed il commercio (NU 1996a, 13; NBH 1997, 129; OCDE 1997, 89; BIT 1999, 596, 650).

3) Regioni

L'apparizione della disoccupazione ha avuto effetti diversi nelle varie regioni del paese. Già nel 1991, per esempio, i tassi regionali oscillavano tra l'1,8 % ed il 13 % (Feytö 1993, 44). Queste differenze si sono poi confermate anche negli anni seguenti. Da un punto di vista generale, si può dire che le regioni più sviluppate, dove sono localizzate le grandi città che hanno saputo approfittare della ripresa degli ultimi anni, sono state toccate in modo minore dal fenomeno. Attualmente, in queste zone il tasso di disoccupazione sembra essere in leggero ribasso. Le regioni più colpite sono invece state quelle meno sviluppate. Tra

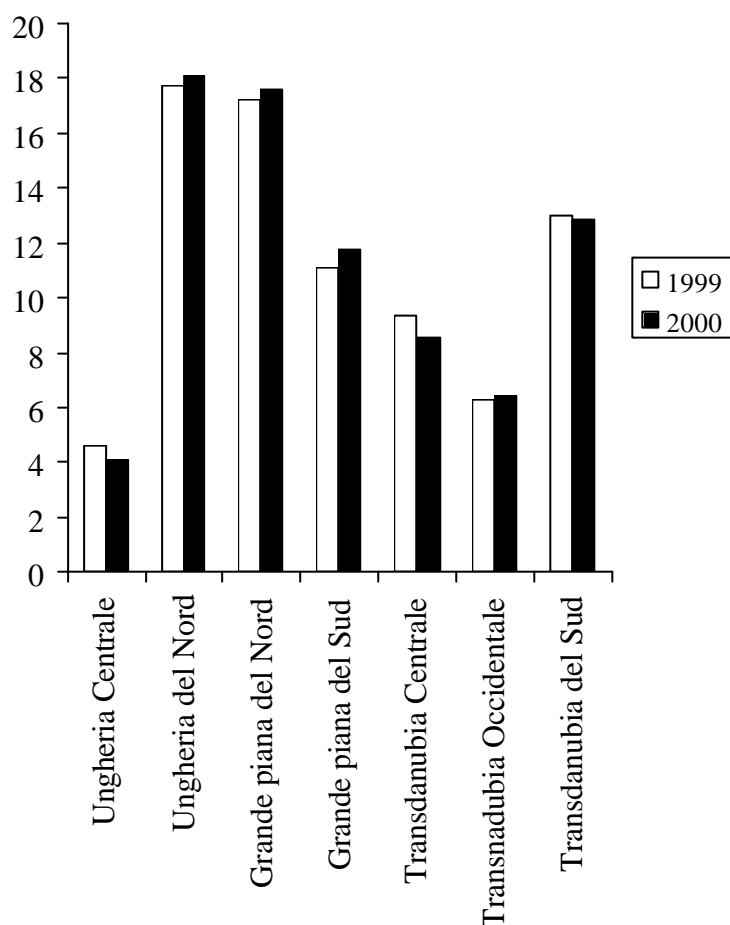
²⁴ La parte delle donne nella disoccupazione totale è oggi leggermente inferiore a 40 %, il valore più basso di tutte le undici economie in transizione della zona (BIT 2000, 75).

²⁵ Salute ed educazione in particolare.

²⁶ A titolo di esempio, il numero di donne impiegate è diminuito di un terzo tra il 1985 ed il 1997 (UN 1999a, 136).

queste si trovano in particolare i vecchi complessi industriali concentrati dell'epoca socialista e le zone rurali, dove la progressiva perdita di peso dell'agricoltura²⁷ in favore dei servizi ha provocato un'ondata di disoccupazione a lungo termine, viste e considerate le difficoltà di riciclaggio di questa categoria di manodopera. In tutte queste zone poco sviluppate, la tendenza attuale è piuttosto quella di una stabilizzazione del tasso di disoccupazione ad un livello medio-alto (Juchler 1994, 27; NU 1994, 113; Scarpetta 1997, 452).

Grafico 15: Tassi di disoccupazione secondo le regioni (in %) (1999-2000)



Fonte: Sebestyen 2000

Per quel che riguarda la posizione geografica delle diverse regioni, si può constatare che i tassi di disoccupazione più deboli si registrano oggi nei paraggi di Budapest e nelle zone di frontiera con l'Austria (Transdanubia occidentale)²⁸, mentre la parte del paese più colpita dal problema è sicuramente quella nord-orientale, simbolo della riuscita industriale del socialismo ma prima vittima della transizione (OCDE 1997, 91; Halpern e Körosi 1998,

²⁷ In termine di produzione, ma anche di territori disponibili (NBH 1997, 129).

²⁸ Si tratta non a caso delle zone in cui sono concentrati gli investimenti stranieri (Toth 1999, 61).

147; Toth 1999, 61). Il grafico 15 fornisce un'idea di queste differenze regionali, con dei tassi che oscillano tra il 4-5 % dell'Ungheria centrale ed il 18 % della parte nord del paese.

In Ungheria, *la disoccupazione si è dunque sviluppata in maniera molto eterogenea*, nel senso che ha colpito in maniera più intensa alcune persone, attività e regioni rispetto ad altre. La ricerca delle cause delle disparità non è evidentemente facile, anche perché è normale che esistano delle differenze di questo tipo: i lavoratori meno qualificati, per esempio, hanno sicuramente più probabilità di altri di perdere il loro posto di lavoro in caso di crisi, così come è logico che alcune attività o regioni siano state più colpite di altre in seguito alle profonde trasformazioni strutturali intervenute nel paese a partire dalla fine degli anni Ottanta.

Ma se, da un lato, è vero che la transizione comporta l'apparizione di alcune disparità, dall'altro, è altrettanto vero che *la mobilità dei lavoratori tra i diversi settori economici o regioni è praticamente inesistente in Ungheria, allora che una buona libertà di movimento potrebbe permettere di attenuare almeno parzialmente le differenze*. Affermare adesso che la causa principale di tutte le disparità sia proprio questa scarsa mobilità della manodopera è forse eccessivo, ma quasi tutti gli esperti sono comunque d'accordo sul fatto che la già difficile situazione è ulteriormente stata aggravata da questo elemento (Feytö 1993, 44; Redor 1993, 173-174; Mizsei 1993, 155; BM 1996, 89-92; NBH 1997, 129; Commander e Tolstopiatenko 1997, 335).

B) Disoccupazione e problemi legati

Nel paragrafo precedente, si è dunque visto che la disoccupazione apparsa in Ungheria all'inizio degli anni Novanta presenta ancora oggi delle caratteristiche molto preoccupanti e pericolose, le quali rendono il problema ancora più spinoso di quello che già non sia. Oltre a questi aspetti inerenti al fenomeno stesso, un'altra fonte di apprensione è poi stata rappresentata dal fatto che l'avvento della disoccupazione ha provocato anche quello di alcuni problemi ad essa direttamente legati.

a) L'aspetto finanziario

L'aumento improvviso del numero di disoccupati ha innanzitutto causato degli *impegni finanziari maggiori per lo Stato*, visto e considerato che i senza lavoro dovevano essere presi a carico dall'AD (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 63). La necessità di assicurare un'accresciuta protezione in questo campo si è però rivelata, soprattutto nei primi anni Novanta, un compito doppiamente oneroso per il governo ungherese, e questo in ragione della difficile situazione finanziaria del paese e della bontà del sistema di AD.

In termini puramente monetari, è evidente che le conseguenze per lo Stato sono state pesanti, visto che si è trattato di dovere cominciare a finanziare da un giorno all'altro un nuovo tipo di assicurazione sociale, praticamente inesistente sino a quel momento. Oltretutto, i montanti da investire a questo fine sono risultati superiori alle attese, visto che le autorità avevano sottovalutato l'ampiezza del fenomeno e non si attendevano un aumento così importante del numero di disoccupati (Mizsei 1993, 152).

L'aspetto più preoccupante di questa nuova situazione era però costituito dal fatto che, all'epoca, l'Ungheria conosceva già enormi problemi budgetari. L'analisi delle finanze pubbliche (vedi parte I - capitolo 1) ha tra l'altro mostrato la necessità per il paese di ridurre al massimo il suo deficit, il quale era letteralmente esploso all'inizio degli anni Novanta. Quest'impegni supplementari non giocavano quindi di certo a favore di tale riduzione, prova ne è che, da una parte, si è dovuto ricorrere a tagli più importanti in altri campi per riuscire a raddrizzare la situazione, mentre, dall'altra, il problema principale odierno rimane proprio il sistema di sicurezza sociale ed i suoi continui deficit. Riassumendo, questa tegola del finanziamento di prestazioni sociali supplementari è caduta proprio nel momento in cui l'obiettivo dichiarato era quello di ridurre al massimo le spese pubbliche: *è in questo senso che si può dunque parlare di compito doppiamente oneroso per il governo magiaro dell'epoca.*

Il fatto che il compito sia inizialmente risultato oltremodo difficile è poi anche stato dovuto all'*estrema generosità del sistema di AD*: il relativamente facile accesso alle prestazioni contribuiva evidentemente a provocare delle spese elevate per lo Stato. L'AD fu introdotta per la prima volta nel mese di gennaio del 1989 e la durata massima delle prestazioni fu fissata a dodici mesi per un periodo di tre anni. Per i primi sei mesi, i disoccupati ricevevano il 70 % del salario mensile medio dell'anno precedente, mentre per i sei seguenti il 60 %. Con il passare degli anni, la durata massima delle prestazioni ed il loro montante sono stati diminuiti progressivamente, mentre i criteri di accesso e le possibilità di usufruire dei benefici sono stati notevolmente ristretti (Henry 1993, 190; Redor 1993, 182; Mizsei 1993, 153). Gli sforzi più importanti sono stati intrapresi tra il 1991 ed il 1993. L'allegato 7 fornisce, a titolo di esempio, una breve presentazione dei tre schemi di AD che si sono susseguiti in quegli anni.

Per quel che concerne la situazione attuale, lo specchietto seguente riassume in breve le principali caratteristiche del'AD.

Riquadro 1: Prestazioni legate alla disoccupazione

<p><u>Criteri di ammissione</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • avere versato le quote di AD per almeno 360 giorni nel corso dei 4 anni precedenti • essere senza lavoro • ricercare attivamente un lavoro ed essere iscritti presso un'agenzia dell'impiego • le prestazioni non sono pagabili alle persone che percepiscono un'indennità di licenziamento sino a quando il montante di quest'ultima diviso per il salario mensile è uguale a zero • in caso di separazione volontaria o di licenziamento risultante da una procedura disciplinare, il versamento delle prestazioni è ritardato di 90 giorni • delle prestazioni di assistenza disoccupazione possono essere versate alle persone che hanno esaurito i loro diritti all'AD e sotto riserva che il reddito totale per persona di cui dispone una famiglia sia inferiore a 80 % della pensione di vecchiaia minima <p><u>Durata del versamento delle prestazioni</u></p> <ul style="list-style-type: none"> • la durata massima delle prestazioni di AD è di 1 anno • la durata di versamento dipende dal numero di giorni durante i quali si sono pagate le quote. Una persona che ha pagato durante 360 giorni può ricevere delle prestazioni per 90 giorni. Per ogni fascia supplementare di 120 giorni pagati, il lavoratore guadagna 30 giorni supplementari di prestazioni sino ad un massimo di 360 giorni • le prestazioni di assistenza disoccupazione hanno una durata massima di 2 anni

Livello delle prestazioni

A partire dal mese di gennaio 1996, le prestazioni dell'AD sono limitate all'interno di un intervallo. Questi limiti sono assai ristretti e sono diminuiti in termini reali.

- il limite più basso è, a dipendenza della cifra più debole, o di 10'350 fiorini per mese o uguale al salario mensile medio sulla base del quale la prestazione deve essere calcolata
- il limite più elevato è di 20'700 fiorini per mese, ossia 1,24 volte il salario minimo

La prestazione massima a titolo di assistenza disoccupazione è uguale a 80 % della pensione vecchiaia minima.

Si può inoltre notare che i titolari di un'AD o di un'assistenza disoccupazione possono guadagnare, con un lavoro a tempo parziale, la metà del salario minimo mensile senza essere penalizzati a livello delle prestazioni. I guadagni superiori a questo limite comportano però la soppressione di ogni prestazione.

Fonte: OCDE 1997, 110-111

*La progressiva restrizione delle possibilità di beneficiare dell'AD ha permesso di limitare il numero di partecipanti al sistema, con relativa attenuazione delle pressioni finanziarie in questo ambito*²⁹. Quest'evoluzione è inoltre stata favorita anche dal fatto che, in ragione dell'importanza della disoccupazione a lungo termine, numerose persone sono uscite dal sistema a causa del raggiungimento della durata massima di versamento delle prestazioni (Boeri 1994, 17).

Tabella 22: Evoluzione del numero di beneficiari delle indennità di disoccupazione in Ungheria (a fine dicembre) (1992-1999)

1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
476'962	326'618	191'593	198'903	139'408	136'607	141'601	150'389

Fonte: NBH 1999, 219

Si può comunque osservare che *gli effetti delle riforme del sistema si sono manifestati con un leggero ritardo in rapporto alla loro introduzione*, visto e considerato che la situazione ha cominciato a migliorare significativamente solo a partire dal 1994, mentre il processo di riduzione delle possibilità di beneficiare delle prestazioni di AD era in corso sin dal 1991. Questa situazione è comunque facilmente spiegabile attraverso il fatto che all'epoca, in materia di AD, valeva il principio detto del “*grandfathering*”, il quale consisteva nell'attribuire le prestazioni basandosi sempre sullo schema in vigore al momento dell'entrata nel sistema. Concretamente, un disoccupato continuava a ricevere le prestazioni in vigore all'epoca dell'iscrizione anche negli anni seguenti, e questo indipendentemente dai cambiamenti che intervenivano nel frattempo. Sebbene ogni modifica avesse come obiettivo un contenimento dei costi, è quindi logico che a corto termine gli effetti sarebbero stati limitati, visto che, in ragione del breve periodo tra un cambiamento e l'altro, c'erano sempre molti disoccupati che beneficiavano di criteri d'accesso meno restrittivi e di benefici più

²⁹ Tra il 1992 ed il 1996, per esempio, le spese legate alla disoccupazione sono diminuite di circa il 50 %, passando da 63,8 a 31,8 miliardi di fiorini costanti (OCDE 1997, 105).

elevati rispetto a quelli previsti in quel momento dal sistema³⁰ (Micklewright e Nagy 1994, 211).

Per concludere questo paragrafo relativo alle conseguenze finanziarie per lo Stato della crescita della disoccupazione, si può dire che i problemi maggiori in questo senso si sono manifestati nel corso dei primi anni Novanta, quando il finanziamento delle prestazioni di AD si è scontrato con la necessità di ridurre il deficit budgetario e con la bontà dello stesso sistema. In seguito, *la diminuzione del deficit e la riforma dell'AD hanno permesso di migliorare la situazione e di renderla meno critica*. Malgrado ciò, l'onere finanziario per lo Stato rimane però ancora oggi elevato, anche perché il numero dei disoccupati rimane comunque alto. I miglioramenti intervenuti hanno quindi semplicemente permesso di attenuare il problema, ma non l'hanno di certo debellato completamente. *Per fare ciò, la soluzione passa necessariamente dalla diminuzione del numero di senza lavoro*.

b) Povertà e malumore sociale

Malgrado i proclami teorici, il sistema socialista era in realtà caratterizzato da importanti inegalità tra le varie classi della popolazione, sia a livello di reddito che di condizioni di vita³¹: il concetto di povertà era quindi più che mai pertinente già a quell'epoca. Il brusco cambiamento del sistema economico e la recessione che ne è seguita hanno poi contribuito ad aggravare la situazione, visto e considerato che *il processo di transizione ha fatto apparire nuove forme di povertà*. Tra queste, la principale, sebbene non unica, è sicuramente quella legata alla crescita della disoccupazione, un fenomeno che, come detto, ha colpito duramente una larga parte della popolazione. Inoltre, fatto ancora più grave, tutto ciò ha fatto sprofondare nella povertà anche numerose persone che prima non potevano essere considerate tali. L'esempio più lampante è costituito dai salariati del settore industriale, relativamente favoriti da un punto di vista salariale e dei vantaggi in natura nel vecchio regime, ma prime vittime della chiusura e della ristrutturazione delle aziende pubbliche³².

L'apparizione della povertà legata alla transizione, così come appena presentata, è indubbiamente stato un fatto comune a tutti i paesi dell'est europeo, ma questo problema si è manifestato con intensità differente nei diversi stati. In Ungheria, sebbene il paese non sia stato esentato dal fenomeno, si è per esempio riusciti ad evitare lo sviluppo di una grande povertà. Questo grazie in particolare all'esistenza di un sistema di protezione sociale molto generoso nella prima metà degli anni Novanta, il periodo più duro da questo punto di vista.

³⁰ Nel 1993, per esempio, solo una persona su cinque riceveva le prestazioni secondo lo schema 1993. Tutte le altre usufruivano ancora dei più generosi schemi 1992 od addirittura 1991 (Micklewright e Nagy 1994, 211).

³¹ L'appartenenza al Partito, il fatto di occuparvi una posizione gerarchica alta, la direzione di aziende pubbliche o la responsabilità di una collettività davano per esempio luogo a numerosi vantaggi monetari od in natura (Mossé 1998, 110-111).

³² Oltretutto, la loro situazione, così come d'altronde quella di molti altri disoccupati, era ancora più preoccupante per il fatto che un loro riciclaggio sul mercato del lavoro risultava molto difficile in ragione della loro incapacità ad assumere nuovi compiti, e questo per i motivi di qualifica citati in precedenza (vedi parte I-capitolo 3.1.2.A).

L'evoluzione di alcuni indicatori demografici non fa d'altronde altro che confermare questo fatto: nel 1996, il tasso di mortalità infantile era dell'11,5 ‰ (contro 6,5 ‰ in Francia e 89 ‰ nei paesi del Terzo Mondo a reddito basso), la speranza di vita degli uomini di 64,5 anni (contro rispettivamente 72 e 54 anni), quella delle donne di 74 anni (contro 78 e 57 anni). Inoltre, secondo la BERS, dall'inizio della transizione ad oggi non si è registrato alcun deterioramento significativo dei diversi indicatori.

Ma se, da un punto di vista generale, la situazione può essere giudicata positivamente, non si può però tacere il fatto che *alcune categorie della popolazione sono comunque state toccate in modo importante dalla povertà*³³. Tra queste, si trovano in particolare i giovani; la minorità zingara³⁴; i disoccupati di lunga durata, i quali usufruiscono di indennità ridotte o del solo aiuto sociale; gli abitanti delle zone rurali a nord-est del paese, dove gli *'effets d'entraînement'* di cui beneficiano per esempio l'ovest (con l'Austria) ed il centro (con Budapest) sono praticamente inesistenti (Mossé 1998, 110-112; Spéder 1998, 16-18). È estremamente significativo il fatto che *le frangie della popolazione o zone del paese più colpite corrispondono praticamente alle stesse che figurano tra le più flagellate dalla disoccupazione: la relazione tra i due fenomeni è ormai definitivamente chiara*. Quindi, anche se la parte della popolazione ungherese che vive in condizioni di estrema povertà è relativamente bassa, soprattutto se paragonata alla situazione di altre nazioni vicine, questa realtà non deve in nessun caso essere trascurata e bisogna combattere il problema nel modo più efficace possibile. *La lotta contro la disoccupazione e la povertà, indipendentemente dall'importanza del fenomeno, rappresenta infatti una priorità assoluta per i paesi in transizione come l'Ungheria*. Non bisogna infatti dimenticare che, per riuscire a condurre in porto un'operazione del calibro del passaggio all'economia di mercato, è fondamentale potere disporre di un consenso praticamente unanime da parte della popolazione. L'esistenza di problemi gravi quali i due appena citati rischia però di compromettere seriamente questo consenso e di generare dei malumori tra alcune frangie della popolazione, rendendo così ancora più in salita la già irta strada che conduce verso l'economia di mercato (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 63).

In conclusione, disoccupazione e povertà sono due elementi strettamente in relazione tra loro, elementi che possono però nuocere all'intero processo di riforma. Proprio per questo motivo, sebbene da questo punto di vista la situazione dell'Ungheria non sia ancora troppo preoccupante, essi devono essere combattuti in modo deciso.

In questo paragrafo, si sono quindi messi in evidenza i principali aspetti negativi della disoccupazione. Quello che più preoccupa gli economisti è il fatto che *la disoccupazione ungherese presenta alcune caratteristiche molto simili a quelle dei paesi occidentali che hanno conosciuto gravi problemi in questo campo*: stesse strutture istituzionali e rigidità strutturali, importanza dei disoccupati di lunga durata, rigidità della legislazione relativa alla protezione dell'impiego, tanto per fare qualche esempio (OCDE 1997, 11-13).

³³ Per poveri, s'intendono tutte quelle persone che non dispongono di un reddito loro sufficiente ad assicurargli un minimo di sussistenza, calcolato dall'ufficio centrale delle statistiche (Mossé 1998, 112).

³⁴ Circa 500'000 persone.

Il fatto che, all'alba del ventunesimo secolo, si sia arrivati ad una tale situazione di potenziale pericolosità può in parte essere spiegato attraverso la scarsa efficacia delle politiche relative al mercato del lavoro adottate sino ad oggi, motivo per il quale una revisione delle stesse è oggi imperativa.

1.3 Misure adottate e strategie future

Secondo Frydman, Rapaczynski e Turkewitz, esistono tre possibilità per regolare il mercato del lavoro: agire sull'offerta, sulla domanda o facilitare le transazioni di mercato concernenti l'impiego. L'Ungheria ha optato per la prima soluzione, ma *la sua reazione è stata lenta e passiva. Le misure introdotte sono state numericamente scarse e poco efficaci, cosicché i risultati ottenuti, di conseguenza, sono stati alquanto deludenti*, così come dimostrano alcuni esempi (Mizsei 1993, 152-153; OCDE 1996b, 100; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 63-64):

- *la volontà di controllare la crescita dei salari, ciò che avrebbe in principio dovuto permettere di ingaggiare più personale, non ha avuto un seguito nella realtà.* Nella prima parte del lavoro, si è infatti mostrato chiaramente che, almeno sino al 1994, i salari sono continuamente aumentati in Ungheria. Questo nonostante sino alla fine del 1992 sia stata in vigore una tassa sull'aumento dei salari, ma il problema era rappresentato dalle numerose eccezioni che venivano accordate, le quali la rendevano praticamente ineffettiva;
- *i programmi di formazione e riciclaggio professionale non hanno mai riguardato che poche persone, mentre la qualità e l'efficacia degli stessi era pure discutibile.* L'aiuto era innanzitutto concesso più facilmente nelle regioni cittadine, allora che la maggior parte dei disoccupati si trovava nelle regioni più lontane dal centro o nelle piccole città. A questo proposito, pur se non recente, è molto significativo l'esempio proposto da Mizsei, il quale afferma che "only 26'000 people were involved in professional re-education programmes up to early 1992. Most of them (5'000) were from Budapest, where the unemployment rate is the lowest anyway" (Mizsei 1993, 153). Secondariamente, i tentativi di creare nuovi posti di lavoro, sia per via diretta, sia tramite la trasformazione dei disoccupati in imprenditori, si sono rivelati infruttuosi se paragonati alle aspettative.

Questi scarsi risultati sono quindi da attribuire essenzialmente all'incapacità del governo di reagire in modo efficace all'apparizione del problema. Ma come spiegare, in fin dei conti, questa reazione a prima vista anomala delle autorità ungheresi?

A) *Una reazione lenta e passiva*

La passività e la lentezza manifestate nell'intervenire sul mercato del lavoro sono in grande parte state causate dal fatto che il paese si è trovato improvvisamente confrontato con un fenomeno ed una situazione completamente nuovi. Non si deve infatti dimenticare che la disoccupazione è apparsa da un giorno con l'altro, oltretutto in un periodo dove il mercato del lavoro stava conoscendo degli enormi cambiamenti strutturali, in particolare il passaggio

dal settore pubblico al privato e dall'industria ai servizi (Redor 1993, 175-177). Obiettivamente, bisogna quindi riconoscere che combattere un fenomeno di cui non si aveva alcuna esperienza precedente, dovendo inoltre tenere in considerazione le nuove strutture, anch'esse sinora sconosciute, non era impresa facile³⁵. Il compito delle autorità non è neppure stato facilitato dal comportamento delle aziende. Quest'ultime, costrette a fare fronte al calo della domanda ed a rispettare le *'hard budget constraint'*, hanno dovuto necessariamente limitare le spese ed a questo proposito i loro programmi di formazione sono stati notevolmente ridotti³⁶ (Redor 1993, 185). Il discorso finanziario è d'altronde valido anche per lo Stato, il quale doveva pure lui cercare di ridurre drasticamente le sue uscite (NU 1994, 116; NU 1995, 8, 69).

Ma, pur riconoscendo al governo magiaro di essersi ritrovato in una situazione oggettivamente difficile, ci si deve comunque chiedere se le possibilità d'azione fossero veramente così limitate tanto da giustificare una quasi assenza di reazione.

Su questo punto, le opinioni sono evidentemente discordanti, ma da più parti si sono levate critiche nei confronti dell'approccio governativo al problema. In effetti, già prima di intraprendere la transizione verso l'economia di mercato era possibile formulare delle ipotesi su alcuni sviluppi e problemi futuri: l'apparizione della disoccupazione costituiva giustamente uno di questi rischi prevedibili, se non nella forma esatta, perlomeno nella sostanza. Era inoltre molto logico attendersi un calo del lavoro in tutti quei settori caratterizzati da eccedenza di manodopera. L'impressione è comunque quella che il governo ungherese fosse cosciente di tutto ciò, soltanto che ha sottovalutato la situazione, nel senso che si attendeva sì l'apparizione della disoccupazione, ma non in una maniera così massiccia. Alla luce di questo, si può quindi ragionevolmente concludere che, *da una parte, la situazione venutasi a creare era senz'altro difficile ed inevitabile, ma, dall'altra, si sarebbe comunque potuto agire più rapidamente e fare qualcosa in più per combattere il fenomeno*³⁷ (Jackman e Pauna 1997, 386-387). In ogni caso, quello che è certo è che nei prossimi anni bisognerà finalmente riuscire ad attuare una politica del mercato del lavoro molto più attiva.

B) La necessità di un cambiamento

Venendo in aiuto all'Ungheria, l'OCSE ha definito nel 1997 una strategia generale volta a ridurre la disoccupazione e ad aumentare l'impiego, mettendo in particolare l'accento sull'eliminazione delle varie disparità personali, regionali e settoriali ancora troppo marcate nell'economia ungherese di oggi. A corto termine, l'obiettivo deve essere quello di evitare

³⁵ La lotta contro la disoccupazione elevata risulta già difficile nei paesi ad economia di mercato, figurarsi quindi in uno dove non si è mai avuta alcuna esperienza del fenomeno (NU 1995, 8).

³⁶ Le aziende cercavano di approfittare dei programmi pubblici o della manodopera formata da altre aziende. Da un punto di vista delle singole aziende, questo comportamento poteva anche essere giustificato, ma è evidente che la strada da seguire nell'interesse del paese non era questa. Il ruolo delle aziende nella formazione di manodopera non deve infatti essere in opposizione con quello dello Stato, bensì complementare (Redor 1993, 185-186).

³⁷ Bisogna comunque essere coscienti del fatto che queste sono semplici supposizioni. L'impressione è infatti questa, ma niente e nessuno può assicurare che un intervento più rapido ed attivo avrebbe garantito effetti migliori.

che i lavoratori si ritrovino senza lavoro e che ci restino per troppo tempo, mentre a più lunga scadenza bisogna cercare di agire sul processo di acquisizione di risorse umane (OCDE 1997, 94). Da un punto di vista generale, la strategia proposta mette a questo proposito l'accento su due aspetti: da una parte, il rafforzamento della capacità d'adattamento e d'aggiustamento, dall'altra, lo sviluppo delle conoscenze, dell'efficienza e della capacità d'innovazione. I principali assi di intervento su cui agire risultano invece essere i seguenti (Boeri 1994, 7; BM 1996, 92; Zecchini 1997, 28; OCDE 1997, 14-15, 95-136; OECD 1999, 59-70; EC 1999b, 44; MF 1999, 16-17; EC e GRH 2000, 16):

- in Ungheria, i principali sistemi di prestazioni³⁸ sono finanziati quasi esclusivamente da prelevamenti operati sui salari, per la maggior parte a carico dei datori di lavoro. Quest'ultimi si ritrovano di conseguenza con degli oneri particolarmente eccessivi, ciò che li spinge sovente, nell'ottica di ridurre queste spese, ad evadere il fisco con delle dichiarazioni salariali inferiori alla realtà³⁹, se non addirittura, nel peggiore dei casi, a lasciare a casa i lavoratori meno qualificati. Per evitare dei problemi del genere, è evidente che *la pressione esercitata dai sistemi di sicurezza sociale sui salari dovrà in futuro essere attenuata*. A questo proposito, si può segnalare che sono già state introdotte alcune misure⁴⁰ allo scopo di combattere il non pagamento delle quote di previdenza sociale e d'incoraggiare l'assunzione di lavoratori supplementari;
- *le risorse destinate alle politiche attive del mercato del lavoro (PAML) devono essere aumentate ed al tempo stesso gestite in modo più attento*. Le spese a titolo di PAML sono infatti sinora state costantemente insufficienti sull'arco di tutta la transizione⁴¹ e si è spesso assistito ad alcuni sprechi in questo campo⁴². Il numero di uffici del Servizio pubblico dell'impiego è inoltre esiguo se paragonato a quello negli altri paesi dell'OCSE e deve necessariamente essere aumentato, così come quello dei suoi funzionari⁴³. Oltre che sull'aspetto delle risorse, è poi necessario concentrarsi anche su quello dell'*efficacia delle PAML, la quale deve assolutamente essere aumentata, in particolare occupandosi maggiormente delle persone più bisognose e capaci di trarne profitto*. L'impatto

³⁸ Pensioni, AM, AD.

³⁹ Questo modo di fare comporta inoltre, come ampiamente spiegato nella prima parte, il difetto di creare un circolo vizioso, dove gli elevati tassi d'imposta sono ancora aumentati in seguito alla non dichiarazione dell'impiego e dei guadagni.

⁴⁰ Diminuzione dei tassi da 39 a 33 % per i datori di lavoro ma introduzione di una contribuzione minima di 1'800 fiorini mensili, elargimento della base imponibile, obbligo di versare una quota minima anche per le persone che hanno un'attività secondaria presso un'azienda, raccolta di tutte le tasse e contributi da parte di una sola ed unica istituzione appositamente creata (OCDE 1997, 108-109; OECD 1999, 61-62).

⁴¹ Nel 1995, con delle spese di PAML uguali allo 0,4 % del PIL, l'Ungheria era il paese dell'OCSE che presentava il valore più basso. La percentuale del PIL destinata alle PAML ammonta ancora oggi a 0,4 %, mentre i partecipanti che sono riguardati da queste misure rappresentano circa 2,5 % della forza lavorativa (OECD 1999, 66).

⁴² Alcuni schemi di formazione potrebbero ad esempio essere forniti più economicamente dal sistema tradizionale di educazione (OECD 1999, 16), ciò che permetterebbe di liberare delle risorse e di utilizzarle per altri fini.

⁴³ Lo scarso numero del personale impedisce di aiutare individualmente ogni singolo cercatore di lavoro, ma l'esperienza insegna che è proprio questa la formula che più permette di aumentare le possibilità di trovare un impiego (OECD 1999, 67).

sull'aumento dell'impiego di alcune misure quali ad esempio la creazione di posti di lavoro nel settore pubblico, i sussidi salariali od i programmi di auto-impiego è infatti stato pressoché nullo sino ad oggi. Una valutazione ordinata dal Ministero ungherese del lavoro a partire dal 1994 ha d'altronde confermato il fatto che delle modifiche sono necessarie al fine che le PAML contribuiscano efficacemente a migliorare le prospettive sul mercato del lavoro. Da un punto di vista generale, i programmi sono in effetti troppo rigidi e gli schemi non sono ancora utilizzati in combinazione uno con l'altro, ciò che sarebbe invece auspicabile e senza dubbio più fruttuoso. Alcuni primi piccoli passi sono stati compiuti negli ultimi due anni: un nuovo programma di riabilitazione professionale all'intenzione dei disabili, un programma pilota di telelavoro per le persone con problemi fisici⁴⁴, un supporto finanziario addizionale per le aziende che modernizzano i loro posti di lavoro, un cambiamento nella legislazione che ha dato il permesso anche alle organizzazioni non profit di applicare delle misure⁴⁵ ed il lancio di programmi destinati ai giovani appena usciti dal sistema scolastico ed ai disoccupati di lunga durata. Per assicurare un certo controllo dei progressi in questo campo, il governo ha inoltre recentemente deciso di introdurre delle valutazioni indipendenti rigorose delle PAML. Al di là di queste prime correzioni, è però evidente che ulteriori sforzi sono ancora necessari in questo campo;

- *la qualificazione e le competenze della popolazione attiva devono essere ulteriormente migliorate*, poiché rappresentano una base fondamentale sulla quale fondare l'aumento del livello dei redditi e la competitività internazionale. Un tale miglioramento permetterebbe inoltre di facilitare notevolmente il passaggio della manodopera dai vecchi settori in declino a quelli in espansione. Bisogna comunque dire che, sin dall'inizio della transizione, le risorse attribuite dall'Ungheria all'educazione non sono state indifferenti, tanto che nel 1996, seppure in leggero calo, rappresentavano ancora 5,6 % del PIL. Il problema è piuttosto costituito dal fatto che il sistema magiaro assicura un livello d'istruzione di base (insegnamento primario) più che sufficiente ad una larga parte della popolazione, ma la situazione si degrada in seguito. A livello di insegnamento secondario e terziario, i problemi sono infatti manifesti: tassi di scolarizzazione tra i più bassi dell'OCSE a partire dai 15 anni in poi, percentuale di diplomati universitari inferiore alla media della stessa OCSE e tassi d'inattività dei giovani elevati⁴⁶. Negli ultimi anni, si è comunque potuto assistere a dei leggeri progressi anche nel campo dell'insegnamento secondario, in particolare grazie all'introduzione di due misure specifiche: il periodo di educazione generale obbligatoria è innanzitutto stato esteso, nel 1998, da 14 a 16 anni ed è a quest'ultima età che gli studenti operano oggi una scelta tra carriera professionale od accademica. Questo dovrebbe in principio permettere di correggere la precedente situazione, nella quale gli adolescenti erano costretti a scegliere tra le due opzioni in età

⁴⁴ L'obiettivo è di permettere alle persone con handicap fisici di lavorare al proprio domicilio ed in quest'ottica il governo sopporta il costo dell'equipaggiamento necessario.

⁴⁵ Le ONP hanno una forte esperienza nel campo dell'aiuto ai gruppi più svantaggiati. Una loro partecipazione più attiva all'elaborazione ed alla messa in opera dei programmi non può quindi che essere benefica (OECD 1999, 66).

⁴⁶ Circa un terzo dei giovani tra 20 e 24 anni non ha infatti né un lavoro, né una formazione scolastica in corso (OECD 1999, 65-66).

troppo giovane. Secondariamente, la BM ha introdotto nel 1997 un programma destinato ai giovani, il cui scopo è quello di modernizzare la formazione professionale in conformità con gli standard europei ed orientandola verso i bisogni del mercato: le scuole professionali secondarie offrono ad esempio due anni d'istruzione generale seguiti da altri due di formazione professionale, di modo che coloro che dovessero decidere di abbandonare gli studi a metà possano almeno disporre di un'educazione generale. Per quelli che continuano, gli ultimi due anni d'insegnamento vengono invece impartiti secondo le esigenze professionali.

Questi primi progressi evidenziano la volontà delle autorità di effettivamente fare qualcosa per eliminare le carenze del sistema di formazione ungherese, ma devono però ora essere confermati a più lungo termine. In particolare, la lotta dovrà indirizzarsi sul miglioramento della qualità media dell'educazione, sull'aumento dell'accesso all'insegnamento superiore, sul sostegno alla diffusione del progresso tecnologico e sull'aumento della trasferibilità tra le unità di valore all'interno degli stabilimenti superiori, forse il principale problema odierno del sistema di formazione ungherese;

- *la flessibilità del lavoro deve essere aumentata ed in quest'ottica bisognerà soprattutto agire sul tempo di lavoro, sulle modalità di licenziamento e sulla mobilità della manodopera.* Le disposizioni legali relative alla protezione dell'impiego ed alla durata e la remunerazione del lavoro sono troppo rigide ed impongono spesso dei costi non indifferenti per le aziende. Il rimedio di quest'ultime consiste così a limitare il personale, motivo per il quale una revisione di queste leggi potrebbe avere effetti benefici sull'impiego. Un primo passo in questo senso è stato compiuto con l'introduzione di contratti di lavoro occasionali. In questo nuovo schema, il personale casuale possiede un libretto nel quale vengono annotate tutte le attività svolte, la posizione gerarchica, i salari e le ore di lavoro. Il sistema dovrebbe a priori essere attrattivo perché permette alla manodopera di percepire le indennità di disoccupazione e malattia. L'utilizzo di questi libretti è comunque subordinato ad alcune condizioni relative alla durata del lavoro⁴⁷. Per quel che riguarda i licenziamenti, la possibilità di estendere indefinitivamente il periodo d'avviso prendendo ripetuti congedi malattia è stata abolita. La legislazione concernente i licenziamenti collettivi è invece stata armonizzata con le direttive comunitarie.

Nell'ottica di rendere più flessibile il mercato del lavoro ungherese, sarà poi anche necessario aumentare la mobilità delle persone tra i vari settori e le diverse regioni. Così come accennato nel paragrafo sulle disparità, una delle principali cause delle stesse era proprio rappresentata dalla scarsa possibilità di cui disponevano i lavoratori di cambiare attività o luogo di lavoro. Oltre che per correggere in parte le differenze, una mobilità accresciuta permetterebbe poi sicuramente di attenuare anche il problema della disoccupazione strutturale. Non sono infatti rari i casi di persone che non trovano lavoro nella loro regione (o settore) allora che in un'altra (o) ci sono dei posti vacanti

⁴⁷ Il personale che fa ricorso a questa soluzione non può infatti lavorare più di cinque giorni consecutivi o più di quindici giorni in un mese, e non più di novanta giorni in un anno per lo stesso datore. In totale, il numero di giorni lavorativi annuali non può inoltre superare i centoventi giorni (OECD 1999, 61).

corrispondenti al loro profilo, i quali non vengono però occupati a causa di questa assenza di mobilità. Se si esclude la decisione di assistere le aziende nel rimborso dei costi di trasporto degli impiegati che sono stati disoccupati per almeno sei mesi e che vivono in altre località di quella dove esse sono situate, per il momento non si è comunque ancora fatto molto in questa direzione. Le misure destinate a migliorare la formazione e l'educazione, presentate in precedenza, costituiscono comunque anch'esse una possibilità interessante per eventualmente convertire parte della manodopera in altre attività professionali;

- nel 1997, il 22,9 % della popolazione attiva riceveva ancora una forma di beneficio statale e le pensioni d'invalidità rappresentavano la principale categoria d'aiuto⁴⁸. Questa situazione ha spinto le autorità a reagire e la direzione intrapresa è stata quella della trasformazione, nel limite del possibile ovviamente, del carattere permanente delle pensioni in temporaneo. Parallelamente, sono inoltre stati richiesti controlli medici più frequenti, ma queste misure non hanno dato i frutti sperati, prova ne è che i certificati venivano prolungati senza troppa difficoltà. Dopo appena un anno, *il governo ha pertanto cercato d'intensificare l'introduzione delle indennità temporanee*, incitando – ed in certi sensi pure obbligando - le aziende a fare il possibile per trovare una nuova sistemazione agli impiegati rimasti vittime di una diminuzione della loro abilità lavorativa: aiuti finanziari, deduzioni fiscali per le società con meno di venti salariati che ingaggiano dei disabili parziali, obbligo per le imprese con più di venti impiegati di avere almeno il 5 % della manodopera in questa categoria, pena il pagamento di una multa. Lo Stato ha inoltre previsto dei programmi di riabilitazione professionale per i disoccupati che avevano perso parte della loro capacità lavorativa.

Un secondo asse d'intervento sul quale hanno agito le autorità è poi stato il *supporto statale a titolo di pensione anticipata*. L'indennità di disoccupazione prepensionamento è per esempio stata abolita nel gennaio 1998 e rimpiazzata da una di pensione anticipata molto meno generosa. La possibilità di ritirarsi prematuramente dal mercato del lavoro è inoltre offerta solo in casi eccezionali e dopo avere valutato tutte le altre alternative.

Si può poi ancora aggiungere che *alcune correzioni sono state apportate anche nel campo dell'AD*: abolizione dell'indennità automatica per disoccupati di lunga durata e riduzione del periodo di eleggibilità da 12 a 9 mesi, con la possibilità però di estenderlo a 18 mesi in caso di partecipazione ad un programma di formazione organizzato dalle apposite istituzioni.

Nonostante tutti questi sforzi, bisogna però purtroppo constatare che *l'accesso alle varie prestazioni è tutt'ora troppo facile*⁴⁹, così come non è neppure difficile ottenere dei prolungamenti delle indennità di pensione temporanee. In futuro, si dovrà pertanto cercare di rendere ancora più severo l'intero sistema;

- da ultimo, *lo sviluppo e la diffusione del saper-fare tecnico è pure auspicabile*. Gli sforzi dovranno concentrarsi sulla ristrutturazione del sistema scientifico, con un accento

⁴⁸ Il 10,4 % della popolazione attiva riceveva infatti una pensione d'invalidità (OECD 1999, 65).

⁴⁹ Prova ne è che il numero di beneficiari continua ad aumentare (OECD 1999, 69).

particolare sulla ricerca transdisciplinare e sui legami con l'industria.

La soluzione delle difficoltà del mercato del lavoro passa dunque da una revisione della politica governativa in materia. Un intervento più attivo delle autorità non sarà però da solo sufficiente per risolvere tutti i problemi. In quest'ottica, anche una positiva conclusione del processo di transizione è infatti destinata a giocare un ruolo di primissimo piano. A prima vista, il legame tra la riuscita della transizione ed il calo della disoccupazione potrebbe sembrare poco evidente, ma un'analisi più attenta dimostra che i passi in avanti sulla strada dell'economia di mercato hanno forse un'importanza superiore alle politiche specifiche del mercato del lavoro. Facendo riferimento a quanto detto in precedenza, si deve in effetti ricordare che, tra i principali motivi dell'aumento della disoccupazione, figurava la natura stessa del processo di transizione, in particolare l'inevitabile recessione che ha seguito le riforme dei primi anni Novanta. Ma se, da una parte, la crisi ha avuto effetti negativi sull'impiego, dall'altra, è chiaro che, così come già accennato, *una crescita dell'economia avrebbe un'influenza esattamente opposta*⁵⁰; e la condizione essenziale per ottenere una buona crescita è proprio rappresentata dalla riuscita delle riforme economiche cominciate dall'Ungheria nell'ormai lontano 1968.

Malgrado questo, non si deve però nemmeno dimenticare l'altro aspetto, presentato in precedenza, della relazione crescita-disoccupazione (vedi parte I - capitolo 3.1.1): se, da un lato, è vero che la crescita permette di ridurre la disoccupazione, dall'altro, è anche vero che per crescere bisogna produrre di più, e per fare questo è in teoria necessario creare a priori dei posti di lavoro. Quest'ultima osservazione dovrebbe quindi fare capire chiaramente che, in ragione delle diverse interdipendenze tra le variabili in gioco, il problema è molto più complesso di quello che potrebbe sembrare a prima vista. *In presenza di una disoccupazione elevata, l'ottenimento di tassi di crescita apprezzabili non è infatti per niente facile, ma al tempo stesso è necessario per risolvere il problema.* Al di là di queste difficoltà, è comunque chiaro che se le autorità arriveranno a garantire al paese un buon tasso di crescita, allora gli effetti sul mercato del lavoro non potranno che essere positivi.

Da un punto di vista teorico, esiste poi anche una terza possibilità per diminuire il tasso di disoccupazione, vale a dire la riduzione dell'offerta di lavoro. Considerata la portata impressionante dei regimi di garanzia delle risorse in relazione alla situazione del mercato del lavoro (AD esclusa), si può tranquillamente affermare che il ricorso a questa soluzione è ancora oggi molto frequente in Ungheria. Alcune semplici cifre dovrebbero dimostrarlo: il numero totale dei beneficiari delle prestazioni di congedo parentale, congedo malattia, invalidità e pensione anticipata è uguale a 20 % della popolazione attiva, ossia più di tre volte il numero dei disoccupati e sei volte quello dei titolari di indennità di disoccupazione; con un valore di 26,5 giorni, l'Ungheria aveva nel 1994 il tasso più alto dell'OCSE per quel che concerne le giornate perse per problemi di salute; la partecipazione ai programmi di

⁵⁰ Il professor Szabo, in un'intervista rilasciata a Duna Television nell'aprile del 1995, aveva a questo proposito dichiarato che, secondo lui, dei tassi di crescita annuali del 34 % su più anni sarebbero stati necessari per ridurre il numero dei disoccupati (Kornai 1997b, 98). L'idea che la crescita economica costituisce una misura essenziale nella lotta contro la disoccupazione è inoltre stata espressa anche da Zecchini (Zecchini 1997, 28) e dalle Nazioni Unite (NU 1996a, 13).

pensione anticipata è sempre stata elevata, al punto che il gruppo mirato da questa misura ha in generale sempre contato più individui in pensione che non in attività; il tasso di partecipazione ad un programma d'invalidità, 9 % nel 1996, piazzava all'epoca l'Ungheria al secondo posto nella zona OCSE. Dopo questo elenco, *si deve quindi constatare che i diversi sistemi sono stati e sono ancora sovente utilizzati in maniera esagerata ed a volte pure abusiva*. È chiaro che tutti questi programmi contribuiscono a diminuire il tasso di disoccupazione, ma non si tratta certamente della migliore soluzione, visto che, in fin dei conti, il problema è solo soppresso ma non eliminato. In effetti, così facendo, l'impiego ne risente, dato che dei potenziali lavoratori escono dal mercato. Oltretutto, questi programmi impongono dei costi finanziari elevati allo Stato. Alla luce di tutti questi effetti perversi, si dovrebbe quindi scartare, o perlomeno è consigliabile, la possibilità di ridurre la disoccupazione tramite il ritiro anticipato della manodopera (OCDE 1997, 114-122; Zecchini 1997, 28)

Si può quindi concludere affermando che, al giorno d'oggi, *esistono in pratica due soluzioni applicabili per influenzare in modo positivo il tasso di disoccupazione: una politica del mercato del lavoro più attiva ed una sana crescita dell'economia*. Queste misure, sebbene di natura differente, sono complementari tra loro e la loro concretizzazione dovrebbe in principio permettere di diminuire il tasso di disoccupazione dell'Ungheria, il quale - è bene ricordarlo - sino ai primi mesi del 1998 è sempre stato superiore al 10 % della popolazione attiva. Da lì in poi, si sono però registrati dei miglioramenti notevoli, tanto che in occasione di alcuni singoli mesi il tasso di disoccupazione è addirittura sceso sotto il 9 %. Anche se è ancora troppo presto per trarre conclusioni definitive e sapere se si tratti veramente dell'inizio di un nuovo trend, si può comunque ipotizzare che il governo abbia finalmente capito il problema ed infine effettuato il necessario cambiamento di rotta. Se sarà realmente il caso, questo potrà però dirlo soltanto il futuro.

2 La nozione di convertibilità e l'esempio ungherese

Durante il periodo socialista, il fiorino ungherese è stato a lungo inconvertibile, ma questo non poneva certo troppi problemi in una realtà dove la moneta non aveva altro che un ruolo secondario e dove gli scambi commerciali erano decisi dall'autorità centrale seguendo fedelmente il piano. La situazione è però cambiata radicalmente all'inizio degli anni Novanta, allorché la caduta del regime comunista ha dato definitivamente il via al processo di transizione. Il commercio con l'estero e, di conseguenza, la convertibilità della valuta nazionale rappresentano infatti dei tasselli indispensabili in un'economia di mercato, al punto che Levcik ha scritto che "convertibility is a notion essentially associated with the efficient working of a market economy" (Levcik 1991, 31). L'Ungheria ha così dovuto adeguarsi alla nuova realtà e rendere progressivamente convertibile il fiorino. In un primo paragrafo, si cercherà quindi di presentare brevemente il concetto di convertibilità del fiorino.

2.1 Elementi di base ed aspetti teorici

Da un punto di vista puramente tecnico, la convertibilità può essere definita come la possibilità di cui dispongono i residenti e non di vendere o comprare liberamente e senza restrizioni la moneta locale contro altre monete (Cooper 1997, 464). Nella realtà, la definizione correntemente utilizzata è quella contenuta nell'articolo 8 degli statuti del FMI, articolo nel quale la convertibilità è limitata alle operazioni in conto corrente, vale a dire al commercio estero di beni e di servizi⁵¹: “convertibility simply means the ability of some class of holders of a country's currency to exchange it for another or into goods on demand” (Van Brabant 1991b, 66).

Per quel che concerne i principali vantaggi della convertibilità, essa permette in particolare di (Dembinski 1990, 84; Van Brabant 1991a, 82-84):

- attirare dei capitali stranieri, per lo più sotto forma di investimenti diretti, grazie alla possibilità per gli investitori di poi rimpatriare i benefici;
- ampliare la concorrenza sulla base di indicatori di rarità e dotare quindi un paese di mercati che funzionano con una certa *souplesse* e sui quali le risorse sono attribuite in modo efficiente grazie a dei segnali adeguati. Questo è particolarmente importante per dei paesi con una struttura economica altamente monopolistica come era il caso in Ungheria all'inizio della transizione;
- facilitare le relazioni commerciali internazionali e sviluppare un tasso di cambio appropriato.

In opposizione a questi aspetti positivi, si possono però citare anche alcuni potenziali inconvenienti legati alla convertibilità della moneta: movimenti speculativi diretti contro la valuta nazionale, eliminazione della compartimentazione tradizionale tra operazioni interne ed esterne che risulta dal monopolio del commercio esterno, crisi della bilancia dei pagamenti e necessità di gestire questi disequilibri, perdite a volte insostenibili di riserve in moneta straniera, aggiustamenti strutturali attraverso le fluttuazioni dei prezzi mondiali, limitazione dei margini di manovra per la politica economica interna (Van Brabant 1991a, 84; Cooper 1997, 464).

Al di là della lunghezza di quest'elenco, si deve comunque dire che, in un'economia dotata di veri mercati e soggetta ad un minimo di controllo da parte dell'autorità centrale, *i vantaggi dell'introduzione della convertibilità superano con ogni probabilità gli inconvenienti*. Ma questo non è necessariamente il caso in quelle economie dove i controlli amministrativi, le interferenze politiche ed i disequilibri sono importanti, ciò che non fa dunque altro che confermare l'ipotesi secondo la quale l'assenza della convertibilità all'epoca socialista non fosse poi così grave (Van Brabant 1991a, 84).

Ma se, da una parte, è vero che la convertibilità non ha senso che in un'economia di

⁵¹ La convertibilità per le operazioni in capitale è infatti rara nella realtà. Tra le operazioni correnti, la convertibilità per le transazioni tra residenti è inoltre meno frequente rispetto a quelle dove intervengono dei non residenti (Van Brabant 1991a, 86).

mercato, dall'altro, è altrettanto vero che *la sua introduzione deve anche riposare sulla realizzazione di alcune condizioni primordiali* (Van Brabant 1991a, 82, 86-87; Cooper 1997, 464):

- un minimo di concorrenza e di flessibilità dei prezzi;
- delle riserve sufficienti per fare fronte ad una domanda imprevista di moneta straniera;
- una crescita economica capace di produrre un certo volume di beni d'esportazione competitivi;
- un regime di cambio e di commercio estero flessibili al punto giusto per potere approfittare dell'effetto di stimolo della domanda legato alla convertibilità, per agire sull'economia interna in funzione dell'evoluzione dell'offerta e della domanda di moneta nazionale e per assicurare l'equilibrio della bilancia dei pagamenti. La liberalizzazione del commercio con l'estero, di cui si parlerà ampiamente nella prossima parte, costituisce forse la condizione più importante per realizzare la convertibilità di una moneta⁵²;
- la possibilità per gli agenti economici di prendere loro stessi le decisioni concernenti le transazioni correnti del commercio internazionale;
- un legame diretto tra i prezzi interni e quelli del commercio estero.

Dopo questa breve ma necessaria presentazione della nozione di convertibilità, è adesso giunto il momento di analizzare quello che è stato l'approccio dell'Ungheria al problema.

2.2 L'introduzione della convertibilità: il caso ungherese

A) *Un approccio graduale*

All'inizio della transizione, le autorità magiare hanno deciso di raggiungere gradualmente la convertibilità del fiorino, senza quindi farne, a differenza di molti altri paesi vicini, un obiettivo immediato. Questa scelta va innanzitutto interpretata come una logica conseguenza della strategia globale adottata per garantire la transizione economica, una strategia fondata sulla graduale creazione degli elementi necessari all'economia di mercato. Ma al di là di questo, bisogna anche dire che la situazione dell'epoca era tale da non fare della convertibilità una priorità assoluta (Bokros 1991, 226-232; Levick 1991, 35-36, 40):

- *malgrado il trend al rialzo registrato nella seconda metà degli anni Ottanta, l'inflazione è praticamente sempre rimasta sotto controllo nel corso dei primi anni Novanta*. La prova è per esempio rappresentata dal fatto che il paese non è mai stato confrontato con il problema dell'iperinflazione, raggiungendo un tetto massimo di 35 % nel 1991;

⁵² In nessun caso, la convertibilità può infatti essere considerata indipendentemente dal regime del commercio estero. Tanto per fare un semplice esempio, essa è inutile in presenza di licenze all'importazione (Cooper 1997, 464).

- *la convertibilità non è che una parte del processo di transizione e per fare sì che essa funzioni in modo corretto è sicuramente consigliabile fare prima alcuni passi verso l'economia di mercato ed introdurla solo in seguito.* In precedenza, si è d'altronde arrivati alla conclusione che, in presenza di controlli amministrativi, il rischio che una valuta convertibile provochi più svantaggi che vantaggi è molto alto. Ora, malgrado le riforme fossero cominciate già nel 1968, all'inizio degli anni Novanta l'economia ungherese presentava ancora numerosi elementi tipici del socialismo, motivo per il quale le autorità ungheresi hanno optato per ritardare l'introduzione della convertibilità;
- il problema più urgente essendo rappresentato dall'elevato livello del debito estero e dal suo servizio, *la BN non poteva rinunciare così facilmente alle sue per altro già esigue riserve in moneta straniera;*
- *le politiche fiscali e monetaria restrittive*⁵³, *i prezzi comprensivi e la liberalizzazione delle importazioni*⁵⁴ *erano sufficienti per preservare l'accettabilità del fiorino*, al punto che esso non aveva mai dovuto essere rimpiazzato da monete straniere forti nelle transazioni domestiche. Tra tutte le monete post-comuniste, il fiorino era inoltre sicuramente una delle più forti e questo in ragione della presenza di numerosi beni di consumo occidentali, sin dai primi anni Novanta, nei negozi ungheresi.

Alla luce di tutti questi elementi, appare quindi logica la scelta ungherese di *realizzare progressivamente la convertibilità del fiorino*, una scelta la cui bontà è poi ulteriormente stata ribadita dai cattivi risultati iniziali ottenuti da alcuni altri paesi dell'est, i quali hanno a loro volta optato per una strategia più radicale: "Hungary has also chosen to reach currency convertibility gradually. This contrasts sharply with the current tendency in the region that early announcement of 'internal convertibility' is aimed at anchoring the economic policy to responsible monetary policy as well as to rapid structural reforms. The paradoxical result is that convertibility has become non-sustainable (as in Yugoslavia in 1990) or completely illusory (as in Romania), while the cautious Hungarian approach has produced an extremely gradual approach of solid convertibility"⁵⁵ (Mizsei 1993, 143). L'approccio graduale ha dunque permesso al paese di ottenere una moneta forte ed una convertibilità solida, ma a

⁵³ Su questo punto, si potrebbe comunque discutere a lungo, visto che, secondo alcuni autori, le politiche macroeconomiche erano piuttosto lassiste in questo periodo, così come è d'altronde risultato dall'analisi effettuata nella prima parte di questo lavoro. Bisogna comunque dire che la prima parte aveva come scopo l'analisi delle politiche nell'ottica del raggiungimento dei loro obiettivi principali, vale a dire l'equilibrio del budget ed il contenimento dell'inflazione, mentre qui sono giudicate in rapporto alla convertibilità. La conclusione precedente deve quindi essere interpretata sulla base degli obiettivi primari delle due politiche: è evidente che quest'ultime erano troppo lassiste per ottenere l'equilibrio del budget ed una diminuzione dell'inflazione, ma sufficientemente efficaci per non rendere imperativa la convertibilità, ed è proprio questo che si deve qui intendere con politiche fiscali e monetaria restrittive.

⁵⁴ In generale, si è infatti assistito ad una riduzione delle tariffe e ad una eliminazione dei contingenti o delle esigenze per le licenze all'importazione nello stesso momento in cui è stata introdotta la convertibilità della moneta (Cooper 1997, 468).

⁵⁵ Bisogna comunque segnalare che la Polonia e l'allora Cecoslovacchia hanno anch'esse ottenuto una convertibilità sostenibile delle loro monete, e questo attraverso un trattamento radicale. È però altrettanto vero che la moneta est-europea che è uscita meglio dalle grandi trasformazioni dei primi anni Novanta è stata il fiorino ungherese (Mizsei 1993, 143).

quando risale, in fin dei conti, la nascita del fiorino convertibile? Per rispondere a questa domanda, la distinzione tra convertibilità *de jure* e convertibilità *de facto* è necessaria.

B) Convertibilità *de jure* e *de facto*

Da un punto di vista giuridico (*de jure*), l'introduzione della convertibilità risale al primo gennaio 1996, data in cui l'Ungheria ha accettato l'articolo 8 degli statuti del FMI, ma a quell'epoca il fiorino era *de facto* già convertibile da ormai alcuni anni (Cooper 1997, 467). Secondo Dembinski, le basi dell'inconvertibilità sono state addirittura distrutte nel corso degli anni Settanta ed Ottanta, quando le vieppiù numerose eccezioni accordate sul monopolio statale delle operazioni relative alle monete straniere hanno inconsciamente trasformato l'inconvertibilità in un complesso dispositivo di controllo dei cambi (Dembinski 1990, 90-91). Indipendentemente dall'esatto momento dell'abbandono dell'inconvertibilità, difficile da situare nel tempo proprio in ragione della non ufficialità della decisione, quello che è certo è il fatto che, già nei primi anni della transizione, il fiorino aveva raggiunto un buon livello di convertibilità. In pratica, a partire dall'autunno del 1990 tutte le richieste di moneta straniera da parte delle aziende nazionali allo scopo di commerciare con l'estero venivano soddisfatte, così come i clienti stranieri hanno potuto cominciare a conservare i fiorini. Sempre per quel che concerne le operazioni in conto corrente, bisogna però segnalare che i privati godevano di molta meno libertà rispetto alle aziende. Per quel che riguarda il capitale, la convertibilità era invece ridotta a poche transazioni. In seguito, il governo Horn, eletto nel 1994, ha più o meno seguito la stessa linea, con convertibilità assicurata per le transazioni in conto corrente ed alcune restrizioni per i privati e le operazioni in capitale (Bokros 1991, 228-230; Zecchini 1997, 9; Hoen 1998, 98). Allo stesso governo Horn è poi da attribuire il riconoscimento ufficiale della convertibilità, così come citato in apertura di questo paragrafo.

Per finire il discorso sulla convertibilità, non si può fare a meno di constatare l'*estrema rapidità con la quale l'Ungheria, così come molti altri paesi dell'est*⁵⁶, ha introdotto la possibilità di convertire la sua moneta nazionale in beni o valute estere, una velocità d'adozione che entra in contrasto con i lunghi tempi che sono stati necessari ai paesi dell'OCSE negli anni Cinquanta ed ai paesi in via di sviluppo più recentemente per rendere convertibili le loro monete⁵⁷. In casi del genere, è sempre molto difficile dire con esattezza se gli uni sono stati troppo lenti o gli altri troppo veloci, anche perché le situazioni iniziali erano completamente differenti in ognuno dei tre casi citati. La risposta data da Cooper al problema sembra comunque, oltre che assai diplomatica, particolarmente azzeccata: "finally, we must at least allow for the logical possibility that the circumstances were different, but that the OECD countries were mistaken in having delayed so long, and the former communist countries were mistaken in moving so quickly" (Cooper 1997, 463).

⁵⁶ In particolare quelli dell'Europa centrale ed i paesi baltici.

⁵⁷ I paesi dell'Europa occidentale hanno per esempio avuto bisogno di sedici anni per accettare l'articolo 8 dopo la fine della seconda guerra mondiale, mentre il Giappone ha necessitato di tre anni supplementari, per un totale quindi di diciannove. Nei paesi in via di sviluppo, i tempi sono stati ancora più lunghi, al punto che nel 1996, trent'anni dopo l'indipendenza e l'adesione al FMI, c'erano ancora cinquantaquattro di questi paesi (quarantuno solo in Africa) che mantenevano ancora dei controlli del cambio (Cooper 1997, 463).

Restando all'Ungheria, è quindi chiaro che, ammesso e concesso che fosse veramente così pericoloso avvicinarsi troppo rapidamente alla convertibilità del fiorino, quest'enorme cambiamento ha richiesto un'attenzione ancora più particolare verso la politica del tasso di cambio. La convertibilità rappresentando un'apertura della moneta nazionale verso l'estero, visto che quest'ultima entra in relazione con altre valute straniere, è d'altronde importantissimo che le autorità sappiano gestire nel migliore modo possibile questa nuova e complessa situazione. In quest'ottica, la politica del tasso di cambio assume un ruolo fondamentale e completamente differente da quello svolto in assenza della convertibilità, motivo per il quale, nel prossimo paragrafo, ci si concentrerà sulle strategie adottate in materia, a partire dai primi anni Novanta, dal governo magiaro.

3 Il tasso di cambio

Il valore del tasso di cambio assume un'importanza notevole per un'economia di mercato, in quanto esso può, da una parte, influenzare significativamente il tasso d'inflazione (NU 1994, 185), mentre, dall'altra, rappresenta uno dei determinanti principali, se non addirittura il più importante, della competitività di un paese (Halpern 1996, 211). Il livello delle importazioni e delle esportazioni di un paese è infatti influenzato in modo decisivo da un tasso di cambio più o meno favorevole. In un'economia pianificata, al contrario, la questione del tasso di cambio non è così importante, visto e considerato che gli scambi commerciali e tutta l'attività economica sono fissati dall'autorità centrale e non rispondono ad alcuna logica di mercato. Proprio in ragione di questa pianificazione, l'importante differenza che esisteva durante il periodo socialista tra i prezzi interni e quelli internazionali non poneva alcun problema, ma è però chiaro che una tale situazione sarebbe stata incompatibile con la nuova realtà post-socialista. *Nell'ottica di eliminare questa distorsione, tutti i paesi dell'Europa orientale hanno quindi deciso di procedere ad una forte svalutazione nominale delle loro monete subito all'inizio del processo di transizione*⁵⁸. Quest'operazione avrebbe in principio dovuto permettere di ottenere anche una svalutazione reale, in modo da potere stimolare le esportazioni e ridurre al tempo stesso le importazioni, favorendo così il miglioramento della bilancia esterna (NU 1994, 185; Rosati 1997, 489). Per quel che riguarda il caso specifico dell'Ungheria, non si può comunque fare a meno di osservare che *la svalutazione iniziale del fiorino è stata assai contenuta, a differenza di ciò che è avvenuto negli altri paesi.*

⁵⁸ Concretamente, si è moltiplicato il tasso di cambio ufficiale in rapporto al dollaro (NU 1994, 185).

Tabella 23: Misure iniziali di aggiustamento dei tassi di cambio nei paesi in transizione dell'Europa dell'est

Paese	Periodo	Variazione percentuale del tasso di cambio nominale ⁵⁹
Albania	settembre 1991- gennaio 1992	400,0
Bulgaria	febbraio 1991	719,8
Cecoslovacchia	settembre 1990- gennaio 1991	78,2
Ungheria	gennaio 1991	12,5
Polonia	agosto 1989- gennaio 1990	861,5
Romania	novembre 1991	238,9
Yugoslavia	gennaio 1992	219,4
Russia	gennaio 1992	62 volte

Fonte: NU 1994, 186

Ma come spiegare quest'enorme differenza tra l'Ungheria e tutti gli altri paesi?

La risposta va essenzialmente cercata negli anni d'anticipo sull'inizio delle riforme che il paese magiaro aveva su tutti gli altri. Non bisogna infatti mai dimenticare che il processo di riforma ungherese è iniziato, seppure a rilento ed a piccoli passi, già nel 1968, cosicché gli aggiustamenti del tasso di cambio si sono prodotti prima ancora dell'inizio della "vera" fase di transizione. Tra il 1981 ed il 1991, l'anno a cui si riferisce la tabella 23, il rapporto tra il fiorino ed il dollaro è infatti passato da 34,3 a 68,59 HUF per 1\$, ciò che equivale all'incirca ad una svalutazione del 100 % (Bokros 1991, 229). Sullo stesso arco di tempo, tutte le altre nazioni hanno invece mantenuto più o meno stabile il rapporto tra le loro monete ed il dollaro americano, ciò che ha quindi implicato delle svalutazioni superiori all'inizio degli anni Novanta. Il fatto che, in molti casi, quest'ultime siano state ampiamente superiori al valore di 100 % registrato in Ungheria nei dieci anni precedenti è probabilmente dovuto anche in quest'occasione al fatto che il passaggio dall'economia pianificata a quella di mercato è intervenuto, in questi paesi, da un momento all'altro: *il ristabilimento di una situazione equilibrata ha pertanto verosimilmente richiesto uno shock più importante che non in Ungheria, dove il riequilibrio è stato più graduale.*

Ma se, da una parte, la necessità di una svalutazione nominale iniziale era unanimamente riconosciuta in ogni paese dell'est, dall'altra, quest'ultimi hanno anche dovuto porsi il problema del sistema di cambio da adottare. In questo caso, le strategie adottate sono state differenti a seconda degli stati. Nel prossimo paragrafo, si cercherà perciò di mettere l'accento su quella che è stata la strada seguita dall'Ungheria.

⁵⁹ Risultante dalla differenza tra il tasso di cambio (in unità monetarie nazionali per 1 dollaro statunitense) in vigore prima delle misure e quello successivo alle stesse. Si rende attento il lettore sul fatto che, nell'ottica di paragonare i valori dei differenti paesi, la tabella presenta le variazioni percentuali in rapporto al \$. In Ungheria, le svalutazioni erano però decise ed effettuate, così come si vedrà in seguito, sulla base di un cestino di monete di riferimento: in rapporto a quest'ultimo, la svalutazione iniziale è ammontata a 15 % (vedi anche allegato 8).

3.1 La politica del tasso di cambio tra il 1990 ed il 1995

A) *La scelta del regime di cambio*

La scelta di un regime di cambio è ovviamente subordinata agli scopi che un singolo paese si prefigge di ottenere in materia di politica del cambio. All'inizio degli anni Novanta, gli obiettivi ricercati dalle autorità ungheresi in questo campo erano essenzialmente due (NU 1994, 185; Blaho e Gal 1997, 144; Hoen 1998, 97):

- *la preservazione dell'equilibrio interno*. Attraverso la politica del cambio si voleva infatti cercare di influenzare i prezzi nazionali in modo da contenere l'inflazione⁶⁰;
- *il mantenimento della competitività dei prodotti nazionali di esportazione nei confronti di quelli stranieri*. Per fare questo, bisognava ricercare un tasso di cambio reale d'equilibrio, vale a dire un tasso che rimanesse stabile in funzione dell'aumento dell'inflazione⁶¹.

Ma qual è stato il regime scelto dall'Ungheria per raggiungere questi fini?

Il sistema adottato tra il 1990 ed il 1995 rientra nella categoria dei *cambi fissi aggiustabili* ed è internazionalmente conosciuto con la denominazione inglese di “*crawling pegs*”. In pratica, il tasso di cambio veniva riaggiustato periodicamente attraverso delle svalutazioni intermittenti, ma tra una svalutazione e l'altra esso rimaneva fisso (Nuti 1996a, 139; Kornai 1997a, 131).

Questa scelta è stata dettata dal fatto che, da una parte, tenuto conto del contesto dell'epoca, un regime di cambio fisso presentava numerosi vantaggi. Dall'altra, le autorità erano però anche coscienti del fatto che un tale sistema presentava pure alcuni inconvenienti, per evitare i quali si è deciso di mantenere una certa flessibilità, ottenuta con l'aggiustamento periodico del tasso di cambio.

a) *Vantaggi e svantaggi di un regime di cambio fisso*

Per quel che concerne i vantaggi che un regime di cambio fisso poteva dare all'Ungheria dei primi anni Novanta, i principali erano i seguenti (NU 1994, 189; Lavigne 1995, 138; Nuti 1996a, 144; NU 1996a, 191; Rosati 1997, 485):

- *questo sistema costituiva un'ancora nominale al programma di stabilizzazione dei prezzi domestici e poteva quindi aiutare notevolmente a contenere od addirittura ridurre*

⁶⁰ Le variazioni del tasso di cambio hanno in effetti, come già detto, un'influenza importante sui prezzi interni di un paese.

⁶¹ Bisogna comunque aggiungere che l'ottenimento simultaneo di questi due obiettivi non era così facile, visto che rischiavano di entrare in contrasto tra loro. Per ristabilire la bilancia esterna, bisognava in principio operare una svalutazione, ma, se questa avesse dovuto essere troppo importante, si sarebbe anche potuto assistere a delle pressioni inflazionistiche (NU 1994, 185). Parallelamente, un apprezzamento reale della moneta avrebbe permesso un calo dell'inflazione, ma al tempo stesso anche una diminuzione delle esportazioni (Kornai 1997b, 200). Sebbene le autorità cercassero nel limite del possibile di raggiungere i due obiettivi contemporaneamente, non si può negare il fatto che, almeno durante i primi anni della transizione, la politica del tasso di cambio era utilizzata più per combattere l'inflazione che non per migliorare il saldo commerciale (NU 1995, 147).

l'inflazione. Sebbene, come più volte ripetuto, il tasso d'inflazione non fosse ancora arrivato a livelli di estrema pericolosità, non si può comunque negare che il problema esisteva. La scelta di un regime di cambio fisso si sarebbe quindi potuta rivelare interessante in quest'ottica⁶²;

- *la stabilizzazione del tasso di cambio permette normalmente di imporre una certa disciplina nelle politiche macroeconomiche, in particolare in quella monetaria*. Un attaccamento reale ad un tasso fisso impedisce infatti, in principio, un'espansione eccessiva del credito, la quale sarebbe letale in ragione delle sue conseguenze sulle riserve internazionali di uno stato. Quest'ultime diminuirebbero infatti paurosamente in seguito al forte aumento di moneta straniera che risulterebbe da questi crediti supplementari⁶³. Se si considera la realtà ungherese, si deve concludere che la situazione del paese in materia di disciplina delle politiche macroeconomiche non era tale da non necessitare alcuna correzione, motivo per il quale le doti di un sistema fisso avrebbero potuto essere di grande aiuto anche da questo punto di vista;
- *la fissazione del tasso di cambio era inoltre utile per ridurre le incertezze e rendere più trasparente tutto l'ambiente macroeconomico*, per esempio attenuando le anticipazioni inflazionistiche o le speculazioni relative alla domanda di moneta estera. Un contesto più chiaro avrebbe in principio permesso di attirare una maggiore quantità d'investimenti⁶⁴, la cui importanza per la crescita del paese è già stata ribadita a più riprese;
- *il regime di cambio fisso è inoltre particolarmente raccomandato a quei paesi che conoscono un livello elevato del loro debito estero, perché permette di stabilizzare i costi budgetari del suo servizio*. Ora, si è già accennato al fatto che uno dei principali problemi dell'Ungheria alla fine degli anni Ottanta, se non addirittura il più grave, era proprio quello dell'indebitamento nei confronti dell'estero⁶⁵.

All'inizio dell'ultimo decennio del ventesimo secolo, l'introduzione di un regime di cambio fisso calzava quindi a pennello per l'Ungheria, visto che questo presentava il grande pregio di essere particolarmente efficace proprio nella lotta contro alcuni dei più grandi problemi - inflazione, servizio del debito, politiche lassiste - che conosceva all'epoca il paese magiaro. Ma malgrado gli innumerevoli ed indubbi vantaggi, un sistema del genere presentava però anche alcuni inconvenienti assolutamente da non sottovalutare (NU 1994, 189; Rosati 1997, 485):

⁶² Non bisogna poi nemmeno dimenticare che se la moneta sulla quale si fissa la valuta nazionale è quella di un paese a bassa inflazione, allora si possono anche importare la credibilità e la stabilità di questo stato (Rosati 1997, 485). E come si vedrà in seguito, il fiorino ungherese è effettivamente sempre stato congiunto a monete di paesi abbastanza stabili da questo punto di vista (\$, ECU, DM).

⁶³ Nel caso dell'Ungheria, una forte diminuzione delle riserve internazionali sarebbe poi stata doppiamente grave, vista e considerata la necessità di finanziare il servizio del suo elevato debito estero.

⁶⁴ Soprattutto stranieri.

⁶⁵ Questo tema sarà analizzato nei dettagli nella seconda parte di questo lavoro.

- innanzitutto, *per difendere il tasso stabilito e renderlo credibile ed efficiente, erano necessarie importanti riserve internazionali*. Questo non era sicuramente facile per un paese che spendeva buona parte delle sue risorse in moneta estera per il servizio del debito;
- adottando un cambio fisso, il governo rinunciava parzialmente ad uno dei principali strumenti di politica generale, visto e considerato che, da lì in avanti, la politica economica sarebbe in larga parte stata dettata dall'evoluzione del settore estero. Si può quindi parlare di *perdita di sovranità economica*;
- la fissazione del tasso di cambio non era sicuramente un'operazione facile ed *il rischio di sceglierne uno poco appropriato era più che mai esistente*, con tutte le conseguenze negative che ciò avrebbe implicato;
- in caso di persistenza dell'inflazione ad un livello relativamente elevato, c'era il rischio di un *apprezzamento reale della moneta*. Quest'eventualità avrebbe probabilmente richiesto un'ulteriore svalutazione, i cui effetti in termini di destabilizzazione ed inflazione avrebbero però potuto essere catastrofici.

In ogni caso, si può comunque tranquillamente affermare che *i vantaggi di un regime di cambio fisso superavano ampiamente gli svantaggi per un paese come l'Ungheria dei primi anni Novanta*. Questo non significa però che gli aspetti negativi appena presentati dovessero essere dimenticati dalle autorità, anche perché all'inizio del processo di transizione c'erano oltretutto molte incertezze su quella che sarebbe stata l'evoluzione futura del contesto economico e non del paese. Il governo magiaro non ha d'altronde commesso l'errore di sottovalutare questi punti critici ed ha cercato al contrario di minimizzarli in ogni modo: è in quest'ottica che si deve interpretare la volontà di mantenere uno spazio di manovra all'interno del sistema fisso, volontà che si è tramutata nella creazione di un regime aggiustabile attraverso delle svalutazioni frequenti ma di debole entità⁶⁶ (Rosati 1997, 485-486).

b) Funzionamento del sistema

Venendo al funzionamento più stretto del sistema, si deve mettere l'accento sui tre aspetti principali dello stesso: il modo di fissazione del tasso di cambio, il valore delle svalutazioni e la loro frequenza. Il tasso di cambio del fiorino è sempre stato fissato sulla base delle monete più importanti per il commercio estero ungherese, ciò che ha provocato delle piccole modifiche nel tempo. Malgrado i cambiamenti intervenuti, si può comunque osservare una *certa stabilità per quanto riguarda le monete prese in considerazione*, visto che a partire dalla fine del 1991 il tasso è sempre stato fissato, eccezion fatta per il periodo tra l'agosto

⁶⁶ Da un punto di vista teorico, la scelta di un regime di cambi fissi aggiustabili costituisce un tentativo di minimizzare gli inconvenienti dei due principali sistemi in vigore nel mondo (fisso e flessibile) (NU 1994, 189).

1993 ed il maggio 1994⁶⁷, sulla base del dollaro statunitense e dell'ECU. La scelta di queste due valute era evidentemente motivata, da una parte, dall'importanza dei legami tra l'Ungheria e queste due zone monetarie e, dall'altra, dalla loro affidabilità.

Riquadro 2: Monete di riferimento per la fissazione del tasso di cambio del fiorino (1990-1995)

Sino all'8 dicembre 1991:	sulla base della composizione in moneta straniera della cifra d'affari del commercio dell'anno precedente
Dal 9 dicembre 1991:	50 % \$ e 50 % ECU
Dal 2 agosto 1993:	50 % \$ e 50 % DM
Dal 16 maggio 1994:	30 % \$ e 70 % ECU

Fonte: NBH 12-00, Tables

Per quel che concerne le svalutazioni, esse non hanno rispettato nessuna regola durante il periodo analizzato, nel senso che sia la frequenza che il tasso variavano a dipendenza dei bisogni. L'allegato 8 presenta tutte le svalutazioni intervenute tra il 1990 ed il marzo 1995, poco prima dell'introduzione del nuovo programma di stabilizzazione ASP 95. Come si può ben vedere, a conferma dell'assenza di qualsiasi regolarità, il numero di svalutazioni annuali ha variato tra le due sole del 1991 e le sette del 1994, mentre i tassi delle stesse sono oscillati tra 1 % e 15 %⁶⁸.

Dopo avere presentato il sistema adottato ed i suoi principi di base, bisogna ora chiedersi quale sia effettivamente stata la sua efficacia. Il regime di cambi fissi aggiustabili, così come appena descritto, ha veramente contribuito a raggiungere gli obiettivi prefissati, oppure si è dimostrato insufficientemente efficace per farlo? La risposta può essere positiva e negativa al tempo stesso: da una parte, non si può negare che si è assistito ad alcuni progressi, in particolare nella lotta contro l'inflazione⁶⁹ (Rosati 1997, 486). Dall'altra, è però anche vero che *i risultati ottenuti in materia di tasso di cambio nel corso del lustro 1990-1995 sono rimasti ben al di sotto delle aspettative e numerosi problemi hanno continuato ad*

⁶⁷ L'abbandono dell'ECU durante questo periodo è con ogni probabilità da addebitare alla profonda crisi conosciuta all'epoca dal SME. Dopo la tempesta monetaria del 16 settembre 1992, con l'uscita della sterlina inglese e della lira italiana dal meccanismo di cambio europeo, il SME è infatti entrato in un profondo buco nero culminato con una nuova crisi nell'estate del 1993, quando alcune delle monete facenti parte del sistema erano ormai diventate molto vulnerabili (RAMSES '94 1993, 30; Moreau Defarges 1993, 71). Nell'attesa di una ripresa della moneta europea, le autorità magiare hanno quindi probabilmente preferito optare per un allineamento del fiorino al DM, la moneta più utilizzata dal paese negli scambi commerciali. In seguito, l'ECU è comunque tornato una delle due monete di riferimento per la fissazione del corso del fiorino.

⁶⁸ Si può comunque anche osservare che, a partire dall'inizio del 1993, si sono in generale aumentate sia la frequenza che il valore delle svalutazioni (CE 1994, 63). Questo perché, constatando i primi segni di apprezzamento reale del fiorino e la susseguente crisi della bilancia commerciale, l'Ungheria ha cominciato ad utilizzare la politica del tasso di cambio più come strumento per garantire la competitività dell'economia che non per lottare contro l'inflazione. A partire dal 1995, l'obiettivo di stabilizzazione del tasso di cambio reale diventerà poi prioritario per questa politica, come si approfondirà comunque in seguito (vedi parte I-capitolo 3.3.2) (NU 1996a, 191).

⁶⁹ Vedi anche parte I-capitolo 2.1.

affliggere l'Ungheria in questo campo, problemi che hanno poi condotto ad un riorientamento della politica del cambio a partire dal marzo 1995. Prima di vedere queste novità, bisogna però giustamente soffermarsi sulle difficoltà incontrate dalla politica del cambio negli anni precedenti questa data.

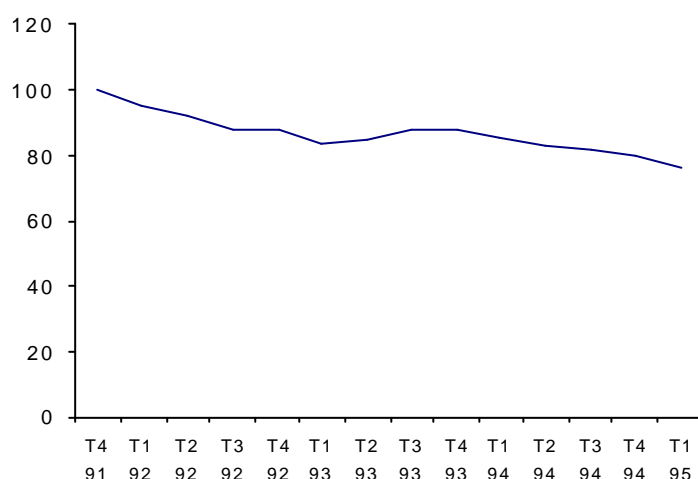
B) Politica del cambio e difficoltà nei primi anni Novanta

Tra le critiche espresse nei confronti della politica appena citata, due hanno attirato in modo particolare l'attenzione degli osservatori: l'incapacità di evitare un apprezzamento reale della moneta e l'assenza di chiarezza della politica attuata, spesso imprevedibile e confusa.

a) L'apprezzamento reale del fiorino durante il lustro 1990-1995

Le numerose svalutazioni nominali effettuate dal 1990 in poi si sono rivelate insufficienti per compensare integralmente il differenziale d'inflazione esistente tra l'Ungheria ed i suoi principali *partner* commerciali. Malgrado gli sforzi profusi nella lotta contro l'inflazione, quest'ultima si è infatti stabilizzata ad un livello relativamente elevato già nella prima metà degli anni Novanta (vedi parte I-capitolo 2.1), un livello in ogni caso sufficiente per annullare gli effetti ricercati tramite le svalutazioni del fiorino. Di conseguenza, *il tasso di cambio reale è aumentato*, e questo in maniera praticamente costante su tutto il periodo (CE 1994, 63; Nuti 1996a, 145; Kornai 1997a, 132). Dopo un calo registrato nel 1990, a partire dal 1991 la tendenza è infatti sempre stata al rialzo ad eccezione di qualche trimestre isolato.

Grafico 16: Evoluzione del tasso di cambio reale del fiorino⁷⁰ (T4 1991 = 100) (T4 1991-T1 1995)



Fonte: elaborazione grafica personale a partire dai dati raccolti in *Rosati 1997*, 490

L'incapacità di annullare l'effetto dell'inflazione tramite le svalutazioni nominali della moneta non è comunque il solo fattore che permette di spiegare l'apprezzamento del tasso di

⁷⁰ Una diminuzione dell'indice significa un apprezzamento del tasso di cambio reale.

cambio reale d'equilibrio del fiorino. Il progressivo sviluppo del processo di transizione ha infatti comportato alcune trasformazioni favorevoli ad una tale tendenza: un aumento della produttività e dell'afflusso di capitali stranieri (vedi parte II - capitolo 7), due elementi che per loro natura tendono proprio ad opporsi ad una diminuzione del tasso di cambio, provocando al contrario un suo apprezzamento⁷¹ (Rosati 1997, 488-495).

Da un punto di vista teorico, un'evoluzione di questo tipo è senza dubbio negativa per la competitività di un paese, visto e considerato che l'apprezzamento della moneta nazionale si traduce in dei prezzi più cari per le esportazioni e più bassi per le importazioni. Normalmente, si dovrebbe quindi assistere ad un calo delle prime e ad un aumento delle seconde, ma bisogna fare molta attenzione nell'archiviare così semplicemente il problema. Se, da una parte, è infatti vero che ci sono molte probabilità che questa situazione si verifichi, dall'altra, è altrettanto vero che il tasso di cambio non è il solo determinante della competitività e che quindi, in alcuni casi, la degradazione dei risultati commerciali appena descritta potrebbe anche non manifestarsi. Secondo più osservatori, questa teoria calzerebbe proprio a pennello per i paesi dell'est che si trovano oggi in transizione verso l'economia di mercato. In questi stati, l'apprezzamento reale della moneta avrebbe infatti semplicemente rappresentato una “*réaction inverse au surajustement initial, qui peut être considérée comme un nouvel ajustement dans la recherche d'un taux de change correct ou d'équilibre*” (NU 1994, 187). Effettivamente, sembra proprio che anche in Ungheria gli aggiustamenti iniziali siano stati eccessivi, al punto che il fiorino era una moneta sottovalutata nei primissimi anni Novanta, soprattutto se paragonato alla PPA⁷². Lo studio delle NU aggiunge inoltre che “*il faut noter également que l'indice des prix à la consommation n'est pas le meilleur coefficient déflateur à appliquer pour apprécier l'évolution de la compétitivité internationale. L'indice des prix à la production ou l'indice des salaires nominaux fourniraient une référence plus satisfaisante*”. Se si prendono i valori di questi due indici relativi all'Ungheria, si può osservare che i risultati sono in effetti diversi da quelli risultanti dall'analisi precedente, al punto che, in certi periodi, il paese ha addirittura conosciuto un *leggero deprezzamento della moneta anche in termini reali* (NU 1994, 187; Rosati 1997, 490).

Malgrado questo, i risultati commerciali registrati dal paese sino alla metà degli anni Novanta smentiscono però clamorosamente l'ipotesi di un'influenza non troppo negativa del tasso di cambio su quest'ultimi, visto e considerato che il settore d'esportazione magiaro ha conosciuto non poche difficoltà in questo periodo, così come si dimostrerà poi più nei particolari in un'ulteriore parte del lavoro⁷³. Si deve quindi concludere che, al di là delle considerazioni critiche esposte, *l'apprezzamento del tasso di cambio reale durante il periodo 1990-1995 ha effettivamente avuto delle pesanti ripercussioni negative sulla competitività esterna dell'Ungheria*.

⁷¹ La strategia tesa a diminuire nominalmente il fiorino era quindi ostacolata in modo importante da questi cambiamenti.

⁷² Nel 1993, il rapporto del tasso di cambio ufficiale del fiorino a quello della PPA era infatti di circa 1,6 (Balcerowicz 1995, 217).

⁷³ Vedi a questo proposito parte II - capitolo 7.

b) *Una politica imprevedibile e confusa*

Un'altra importante critica mossa nei confronti della politica del tasso di cambio adottata dall'Ungheria tra il 1990 ed il 1995 è costituita dalla totale assenza di prevedibilità della stessa. Come già spiegato, *questa politica non seguiva infatti alcuna linea generale e le svalutazioni venivano effettuate con frequenza ed ampiezza irregolare, in pratica a dipendenza delle necessità*. Ma l'assenza di regolarità faceva ovviamente sì che nessuno potesse conoscere con precisione né il momento nel quale il fiorino sarebbe stato svalutato, né il valore delle svalutazioni. Tutto questo poneva naturalmente enormi difficoltà agli investitori, per i quali l'assenza di un contesto chiaro e definito poneva evidenti problemi di calcolo economico e pianificazione. Le conseguenze di questa imprevedibilità sono state il progressivo aumento delle aspettative deflazionistiche e delle speculazioni contro il fiorino (Kornai 1997b, 197).

Il metodo di gestione della politica del cambio non è neanche stato esentato dalle critiche nei primi anni Novanta. In Ungheria, la gestione del tasso è stata affidata alla BC, ma il suo spazio di manovra si limitava alle variazioni del tasso di cambio ufficiale inferiori al 5 %. Le modifiche di entità superiore erano di stretta ed unica competenza del governo, il quale aveva dunque tutto il potere decisionale in casi del genere. In pratica, si è venuta a creare una situazione dove *due autorità potevano intervenire simultaneamente per modificare il tasso di cambio, ciò che si è spesso rivelato fonte di confusione e discussioni interne*. Un'esempio significativo è rappresentato dalla forte svalutazione effettuata nell'agosto 1994 dal nuovo governo appena eletto. Preoccupato per il recente trend negativo della bilancia dei pagamenti, quest'ultimo decise di svalutare il fiorino dell'8 %, una decisione fortemente criticata dalla BC, la quale, temendo un aumento dell'inflazione a seguito di questa misura, ha immediatamente ristretto la sua politica monetaria (NU 1995, 147; NU 1996a, 191-192).

In conclusione del paragrafo, si può dire che questi due problemi, ancora di lieve entità all'inizio degli anni Novanta, hanno progressivamente acquisito importanza e destato sempre più preoccupazione, tanto che, *all'inizio del 1995, la situazione poteva essere considerata grave*. La perdita di competitività dell'economia dovuta ad un'evoluzione negativa del tasso di cambio reale ed i crescenti rischi legati all'assenza di una strategia predefinita hanno così condotto il governo a rivedere in parte, nell'ambito del programma ASP 95, la politica del cambio.

3.2 Il nuovo orientamento dettato dal programma ASP 95

Il programma ASP 95, lanciato dal governo ungherese nel marzo del 1995, conteneva tutta una serie di misure destinate a stabilizzare la situazione economica del paese. Tra queste, un pacchetto concerneva proprio il problema del tasso di cambio e l'obiettivo ricercato era ovviamente quello di combattere le difficoltà appena presentate degli anni precedenti.

A) *Delle nuove priorità*

In seguito all'evolversi della situazione, si deve constatare che, a partire dal 1995, l'obiettivo primario, se non addirittura unico, della politica del cambio è diventato l'aumento della competitività dell'economia, obiettivo da raggiungere attraverso la stabilizzazione del tasso di cambio reale. Questa scelta di concentrarsi essenzialmente sulla stimolazione delle esportazioni, lasciando da parte il problema dell'inflazione, non deve comunque sorprendere più di quel tanto: si è infatti già accennato al fatto che questi due obiettivi entrano in contrasto tra loro, cosicché il raggiungimento dell'uno ostacola quello dell'altro. Se a questo si aggiunge poi il fatto che, a metà degli anni Novanta, il livello del deficit corrente e del debito estero era preoccupante, mentre l'inflazione poteva essere ritenuta, pur se non ancora a livelli bassi, sotto controllo, allora si può ben capire come mai le autorità abbiano preferito utilizzare lo strumento del tasso di cambio per garantire la competitività del paese piuttosto che per ridurre l'inflazione⁷⁴. Riferendosi alla relazione tra la politica del tasso di cambio e quella dell'inflazione in quegli anni, l'economista ungherese Janos Kornai ha d'altronde scritto che "Hungary, like many other countries, has some people who advocate using real appreciation as an instrument for slowing down inflation. This would be a big mistake, in my view. Inflation is a grave problem, but so long as it is kept under control and within the range of moderate inflation, it remains a bearable problem. On the other hand, if real appreciation of the forint makes the trade and current account balances start to worsen and confidence begins to erode again, the country will be back on the brink of a debt crisis. A tendency to real appreciation, alongside other factors, can be found among the culprits in all the countries where a payments and debt crisis ensued.....for Hungary, as for the other small open economies, export-led growth represents the true, lasting escape from the struggles of today. The competitiveness of the economy must be promoted by various instruments, of which more will be said later. However, this is certainly the aspect that the exchange rate policy must promote in the first place" (Kornai 1997a, 133). La stessa idea è poi stata più o meno espressa da Rosati, secondo il quale "in a longer term perspective, the main objective of the exchange rate policy should be to avoid major misalignments in the real exchange rate rather than to defend domestic price stability" (Rosati 1997, 486).

*Con il passare del tempo, l'obiettivo di mantenere il più costante possibile il tasso di cambio reale della moneta ha dunque preso il sopravvento su tutti gli altri in materia di politica del cambio*⁷⁵. La ridefinizione delle priorità non è comunque stata la sola novità apportata dal programma ASP 95. La politica delle svalutazioni irregolari è anch'essa stata rivista ed importanti misure sono state adottate per controbattere l'apprezzamento del

⁷⁴ Si può inoltre aggiungere che l'azione sul tasso di cambio non è certo la più efficace per combattere l'inflazione, mentre in materia di competitività è una delle più importanti. Anche questo ha indubbiamente pesato sulla scelta delle autorità.

⁷⁵ Come si avrà modo di vedere nel capitolo dedicato alle relazioni commerciali (vedi parte II - capitolo 7), la bilancia corrente ha poi conosciuto un netto miglioramento nella seconda metà degli anni Novanta. Parallelamente, il debito estero è stato ridotto. In seguito a quest'evoluzione, la politica del tasso di cambio è pertanto oggi ritornata ad essere utilizzata anche quale strumento di riduzione dell'inflazione (MF 1999, 3) ed il recente calo di quest'ultima (vedi parte I – capitolo 2.1) non è probabilmente estraneo a questa scelta.

fiorino in corso da circa cinque anni.

B) Una nuova politica

La revisione delle priorità ha certamente costituito un cambiamento importante per la politica ungherese del tasso di cambio, ma è evidente che da lì in poi si sarebbe trattato di trasferire anche nella realtà questa volontà di privilegiare la lotta contro l'apprezzamento della moneta. Per fare questo, il governo magiaro ha operato alcuni interventi mirati in questo senso (Nutti 1996a, 139; Halpern 1996, 211; NBH 1996, 94-95; NBH 1997, 41; Kornai 1997a, 132; Kornai 1997b, 100; Blaho e Gal 1997, 144; CE 12-97, 8; CE 7-98, 8; NBH, Rapporti mensili vari):

- innanzitutto, si è proceduto ad una *svalutazione immediata e radicale del fiorino del 9 %*;
- secondariamente, *si è deciso di rendere molto più regolare il sistema delle svalutazioni, annunciando in anticipo il loro montante ed il momento esatto dell'operazione*. Il regime in vigore è rimasto quello delle “*crawling pegs*”, con però l'importantissima differenza che, da lì in poi, quest'ultime sarebbero state preannunciate. In pratica, a partire dal 16 marzo 1995⁷⁶, il governo ha operato delle svalutazioni nominali settimanali ad un tasso mensile annunciato dalla BC con 6-12 mesi di anticipo. Se, per quel che concerne il quando, si è sempre proceduto settimana per settimana sino ad oggi, per quel che riguarda il quanto, bisogna dire che il tasso mensile è stato progressivamente aggiustato a seconda delle esigenze ed in particolare in funzione del ritmo della disinflazione.

Tabella 24: Evoluzione dei tassi mensili di svalutazione del fiorino (in %) (dal 16.3.1995 ad oggi)

Periodo	Tasso
16.3.1995 – 30.6.1995	1,8
1.7.1995 – 31.12.1995	1,3
1.1.1996 – 31.3.1997	1,2
1.4.1997 – 14.8.1997	1,1
15.8.1997 – 31.12.1997	1
1.1.1998 – 14.6.1998	0,9
15.6.1998 – 30.9.1998	0,8
1.10.1998 – 31.12.1998	0,7
1.1.1999 – 30.6.1999	0,6
1.7.1999 – 30.9.1999	0,5
1.10.1999 – 31.3.2000	0,4
1.4.2000 - oggi	0,3

Fonte: NBH 12-00, Tables

Per fissare questi tassi, le autorità si sono basate essenzialmente sulle previsioni della differenza tra inflazione straniera e nazionale. I tassi sono ovviamente sempre stati fissati

⁷⁶ Questa misura è infatti entrata in vigore con effetto immediato (Kornai 1997a, 132).

nell'ottica di preservare a grandi linee il tasso di cambio reale prodotto dalla svalutazione iniziale di 9 %, prevenendo così ulteriori apprezzamenti del fiorino. Il fatto che questi siano progressivamente stati diminuiti lascia pertanto supporre che la situazione sia a poco a poco migliorata. Ed effettivamente, subito dopo l'introduzione del programma, il tasso reale ha cominciato a diminuire: tra novembre 1994 e novembre 1995, la svalutazione nominale totale del fiorino (30,6 %) è stata superiore all'aumento dell'inflazione, cosicché si è logicamente assistito ad un deprezzamento in termini reali. Se si prende l'indice dei prezzi industriali all'ingrosso come base per misurare l'inflazione, il calo è stato del 5,5 %. Considerando invece come base i costi unitari del lavoro, durante i primi dieci mesi del 1995 la diminuzione, in rapporto allo stesso periodo dell'anno prima, è stata ancora più marcata, per un valore totale di 17,1 %. Per gli anni seguenti, l'analisi diventa però un po' più complicata in ragione dell'assenza di statistiche precise ed affidabili. Stando agli indicatori utilizzati correntemente in Ungheria e riportati nei rapporti della BN, sembra comunque che il paese sia riuscito a controllare il tasso di cambio molto meglio di quanto non avesse fatto nella prima metà del decennio. Riferendosi alla politica esterna dell'Ungheria, la Commissione europea ha d'altronde parlato di *notevoli miglioramenti e di un rafforzamento negli anni successivi l'ASP 95*.

Si può inoltre aggiungere che la politica delle *'crawling pegs'* preannunciate, affinché apportino veramente i suoi frutti, deve essere combinata con una politica appropriata del tasso d'interesse. Se per ipotesi questi dovessero infatti essere troppo bassi, gli investitori avrebbero infatti interesse a convertire in massa i loro averi in fiorini in moneta estera, per poi ritirarli dall'Ungheria. Una tale eventualità farebbe però collassare il tasso di cambio, motivo per il quale le autorità ungheresi portano sempre un'attenzione particolare ai tassi d'interesse. In questo senso, si può spiegare il recente intervento della BN, la quale ha aumentato di un punto percentuale il tasso d'interesse ufficiale⁷⁷. Un altro sviluppo è poi stato rappresentato dalla modifica del cestino di monete utilizzato per fissare il tasso di cambio, modificato a più riprese negli ultimi anni.

Riquadro 3: Monete di riferimento per la fissazione del tasso di cambio del fiorino (1997-2000)

Dal 1 gennaio 1997:	70 % DM e 30 % \$
Dal 1 gennaio 1999:	70 % euro e 30 % \$
Dal 1 gennaio 2000:	100 % euro

Fonte: NBH 12-00, Tables

Questi continui cambiamenti sono evidentemente stati dettati dall'evoluzione delle relazioni economiche esterne del paese. La scelta di utilizzare oggi l'euro come unica moneta di riferimento è infatti chiaramente dovuta al forte grado odierno d'integrazione tra

⁷⁷ Si è trattato della prima volta, dall'istituzione del nuovo regime di cambio nel 1995, che le autorità sono intervenute espressamente per difendere il fiorino (CE 12-98, 9).

l'Ungheria e l'UE⁷⁸, nonché alla necessità di confermare la volontà delle autorità magiare di convergere verso la zona euro (MF 1999, 17);

- *il governo ha deciso di fissare una banda d'intervento attorno al tasso di cambio annunciato*. Quando quest'ultimo esce dalla banda, la BC ha il diritto di intervenire per apportare delle correzioni. I limiti superiore ed inferiore sono inizialmente stati fissati a +/- 2,5 %, mentre in seguito sono poi stati diminuiti a +/- 2,25 %, ciò che rappresenta anche il valore attuale.

In conclusione, si può tranquillamente affermare che *l'introduzione di queste tre misure ha contribuito a rendere molto più solido il regime di cambio ed a combattere le aspettative di eventuali forti svalutazioni che erano all'ordine del giorno con il vecchio sistema*. In pratica, si è creato un contesto molto più chiaro e di più facile interpretazione per tutti gli agenti economici ed i progressi registrati in materia di bilancia esterna a partire dal 1995 non sono certo stati indipendenti da questa novità.

Volendo ora fare alcune considerazioni finali sui problemi affrontati in questo paragrafo, bisogna senza dubbio dire che l'Ungheria ha avuto inizialmente qualche problema a gestire l'introduzione della convertibilità ed il riorientamento degli scambi, prova ne sono le difficoltà conosciute dal tasso di cambio e dal settore d'esportazione sino al 1995. È però anche chiaro che la gestione di una realtà completamente nuova non era per niente facile e che un periodo di adattamento sarebbe quindi stato necessario. D'altronde, il regime di cambio introdotto agli inizi degli anni Novanta è ancora in vigore oggi, ciò che dimostra come la scelta fatta all'epoca non fosse poi così disprezzabile. Sulla base delle esperienze vissute, le autorità hanno quindi semplicemente apportato nel 1995 i necessari accorgimenti alla politica del cambio, senza comunque stravolgerla nella forma, ed è innegabile che da lì in avanti la situazione è progressivamente migliorata: calo dell'inflazione, riduzione del deficit della bilancia corrente e del debito estero netto⁷⁹ (MF 1999, 17). *Adesso, non resta altro che proseguire sulla strada intrapresa, di modo che la politica del tasso di cambio possa anche in futuro continuare a giocare il ruolo che gli spetta nella promozione della competitività del paese*.

Negli anni a venire, il sistema di cambio ungherese andrà inoltre incontro a trasformazioni radicali. Il tasso di svalutazione del fiorino è ormai vicino allo 0 % ed il governo e la BN sono tenute a continuare la sua diminuzione sino ad arrivare a questa fatidica soglia, il cui raggiungimento segnerà la fine dell'attuale sistema delle "crawling pegs". *Le autorità hanno d'altronde già annunciato il passaggio ad un tasso di cambio fisso, definito in rapporto all'euro e che prevede delle bande d'intervento più larghe di quelle attuali, molto probabilmente +/- 15 %, anche se nulla di ufficiale è per il momento stato deciso*. La velocità della sostituzione dipenderà invece essenzialmente dal ritmo del calo dell'inflazione: secondo le stime dei responsabili, il mantenimento delle "crawling pegs"

⁷⁸ I legami di produzione e commerciali tra l'Ungheria e l'UE sono in effetti molto intensi ed i cicli d'affari magiari sono sovente in armonia con quelli economici dell'UE (MF 1999, 17).

⁷⁹ Questi due ultimi problemi saranno trattati solo nella seconda parte del lavoro (vedi parte II – capitolo 7). Per il momento, ci si può accontentare di anticipare quella che è stata l'evoluzione.

non sarà più giustificato quando il tasso sarà sceso sotto il 5 % ed il differenziale d'inflazione con i principali *partner* commerciali sarà inferiore a 3 %⁸⁰ (OECD 1999, 57; EC e GRH 2000, 8). Sempre a proposito di questa transizione da un sistema all'altro, sarà inoltre importante che il cambiamento venga effettuato nella maniera meno brusca possibile (MF 1999, 3): la modifica del cestino di riferimento del fiorino intervenuta all'inizio del 2000 costituisce indubbiamente una prima misura in questo senso.



Alla fine di questo capitolo, è ora necessario trarre qualche considerazione più generale sui problemi discussi. Inserire nello stesso calderone il problema della disoccupazione e quello del cambio non è comunque facile, vista e considerata la natura differente dei due: la disoccupazione è infatti apparsa improvvisamente da un momento all'altro e le autorità sono inizialmente state colte di sorpresa, senza riuscire a fronteggiare la situazione. Negli ultimi tempi, il governo sembra comunque essere diventato più attivo anche in questo campo e le prospettive future sono incoraggianti.

Il discorso relativo al tasso di cambio è leggermente diverso, visto che questo elemento, sebbene il suo ruolo fosse praticamente ininfluenza in quel contesto, era comunque già presente all'epoca socialista. Questo permette con ogni probabilità di spiegare la più rapida soluzione, ma in ogni caso non ancora definitiva, dei problemi in questo campo. La politica del cambio ha infatti conosciuto alcune logiche difficoltà di adattamento nei primi anni Novanta, ma già nel 1995 alcune correzioni hanno permesso di migliorare notevolmente la situazione. Questo miglioramento, per il momento soltanto accennato ma non ancora veramente dimostrato da fatti concreti, apparirà definitivamente chiaro dopo l'analisi dell'evoluzione della bilancia estera ungherese, uno degli oggetti trattati nella prossima parte.

Globalmente, si può comunque azzardare la conclusione che, in materia di disoccupazione e di tasso di cambio, l'Ungheria ha conosciuto un cammino pressoché identico, ma con un disaccordo temporale: problemi dovuti ad una nuova realtà all'inizio e tentativi poco infruttuosi per risolverli, poi progressiva presa in mano della situazione e miglioramento della stessa. Se, nel caso della politica del tasso di cambio, si sono già potuti osservare sia le difficoltà che i progressi susseguenti, in quello della disoccupazione si sono sinora visti soprattutto le difficoltà, ma negli ultimi tempi la tendenza è stata molto promettente. Anche se i miglioramenti intervenuti recentemente devono ancora essere confermati su di un arco di tempo più esteso, questi non possono di certo, almeno fino a prova contraria, essere negati: *è proprio per questo che si può concludere che, per il momento, l'Ungheria è sulla buona strada per risolvere efficacemente i problemi in questi due campi.*

⁸⁰ Se si fa riferimento alle previsioni in materia d'inflazione, contenute nella tabella 13, questo non dovrebbe avvenire prima del 2002-2003.

CAPITOLO QUARTO

LA PRIVATIZZAZIONE

La lotta contro la disoccupazione ed una buona gestione del tasso di cambio costituiscono dunque delle priorità nell'ottica di assicurare una certa stabilità macroeconomica all'interno del paese e di garantire di conseguenza la crescita dello stesso. Sempre per quel che concerne gli aspetti interni della transizione, la trasformazione delle aziende statali, quantitativamente dominanti all'inizio degli anni Novanta, rappresentava un'altra esigenza in questo senso. Dopo l'avvento del regime socialista, l'economia ungherese è in effetti stata per lunghi anni sottoposta alla logica della pianificazione e questo ha tra l'altro implicato la nazionalizzazione di praticamente tutti gli attivi del paese, i quali a partire dal 1948 sono così divenuti di proprietà statale. Una situazione del genere non si addiceva però per niente alla realtà del mercato, una forma di organizzazione del sistema economico in cui, sebbene allo Stato non sia evidentemente preclusa a priori la possibilità di detenere dei beni o dei servizi - anzi, in alcuni casi un controllo statale è addirittura desiderabile¹ - l'essenziale dell'attività viene svolta dal settore privato: *la privatizzazione dell'economia² era pertanto destinata ad essere una tappa basilare e necessaria del processo di transizione.*

Da questo punto di vista, bisogna segnalare che l'Ungheria ha incominciato a snazionalizzare parzialmente l'apparato statale ancora prima della caduta del muro di Berlino, anche se il processo ha evidentemente conosciuto il suo apice soltanto nel corso degli anni Novanta. Ed a proposito di privatizzazione, prima di entrare nel vivo del discorso, alcune informazioni preliminari sono senza dubbio utili per meglio inquadrare il soggetto:

- innanzitutto, si deve perfettamente essere coscienti che si tratta di una problematica *tanto importante quanto complessa*. Il passaggio dalla proprietà pubblica a quella privata è infatti un'operazione estremamente complicata e non può certo essere effettuata da un giorno all'altro³ (NU 1992, 172). Così come si avrà modo di vedere in seguito, l'esperienza ungherese lo ha d'altronde dimostrato;
- lo sviluppo del settore privato ungherese è stato assicurato da *due fenomeni* ben distinti e diversi tra loro: la creazione *ex-nihilo* di nuove unità private su iniziativa spontanea di qualche intrepido imprenditore⁴ e la privatizzazione delle vecchie aziende statali di stampo

¹ La privatizzazione non implica infatti l'eliminazione completa del settore pubblico. In alcuni casi specifici, come ad esempio in presenza di attivi difficili da vendere o di aziende importanti per l'economia nazionale, il mantenimento della proprietà statale è al contrario auspicabile (Salgo 1994, 90; Takla 1999, 369).

² "In a narrow sense privatisation may be defined as a legal transfer of property rights from the state to private agents...a broader definition includes all measures contributing to the destatisation of economic activity" (Lavigne 1995, 155, 157)

³ Messa in relazione alla sua importanza, bisogna purtroppo constatare che la problematica della privatizzazione nei PECO è stata trattata relativamente poco, a differenza di quanto è invece stato il caso per l'operazione inversa, ovvero la nazionalizzazione dei beni privati all'epoca dell'avvento del comunismo.

⁴ In questo caso, non si parla pertanto di privatizzazione, termine valido soltanto per la trasformazione di aziende pubbliche in private.

socialista (BM 1996, 17; Tiraspolsky e Nivat 1996, 196; Blaho e Gal 1997, 154). Questo capitolo si interesserà in modo particolare al problema della snazionalizzazione degli attivi dello Stato, non disdegnando comunque di fare riferimento all'aspetto dell'apparizione di nuove attività private in alcuni specifici passaggi⁵;

- il processo di privatizzazione dell'economia ungherese è stato caratterizzato da *continui cambiamenti dell'approccio al problema*: "attitudes to and understanding of the issues underlying the privatization of state-owned (SOEs) in transitional economies have evolved and changed since 1990, bringing concomitant changes in the focus of privatization policy and continuous modification in the strategy, pace and methods adopted" (Takla 1999, 334). Come si vedrà più avanti nel lavoro, ognuno di questi mutamenti è stato indotto dalla volontà di reagire alle difficoltà incontrate, per un motivo o per l'altro, dagli approcci precedentemente utilizzati;
- da ultimo, bisogna ancora annotare che *la privatizzazione ha toccato tutta la sfera economica magiara*. L'aspetto più interessante è evidentemente legato ai settori secondario e terziario, motivo per il quale l'analisi sarà centrata sulla privatizzazione delle piccole e grandi unità economiche⁶ nel campo dell'industria e dei servizi.

Per quel che concerne la struttura di questo capitolo, in un primo paragrafo saranno presentati alcuni concetti teorici ed aspetti di base legati alla questione della privatizzazione di un'economia centralizzata. Nel secondo, si procederà alla presentazione delle principali azioni intraprese in questo stesso campo tra il 1988, anno d'inizio della privatizzazione spontanea, e la primavera 1994, data che ha segnato il passaggio di consegne tra il governo Antall-Boross e quello di Gula Horn. Nel terzo ed ultimo paragrafo, l'attenzione sarà invece dapprima rivolta ai risultati concreti ottenuti sino al 1994 ed in seguito all'evoluzione del processo dalla metà degli anni Novanta ad oggi.

1 Concetti teorici ed aspetti di base

1.1 Importanza e complessità del processo di privatizzazione

Nella breve introduzione che ha preceduto questo primo paragrafo, si è avuto modo di accennare al fatto che la privatizzazione è un fenomeno tanto importante e necessario

⁵ La scelta di concentrarsi principalmente sul fenomeno della privatizzazione è stata dettata dal fatto che questo lavoro mette l'accento sulle riforme intraprese dall'Ungheria allo scopo di modificare il vecchio sistema economico pianificato in uno basato sulle regole del mercato. In quest'ottica, la trasformazione della maggior parte delle aziende statali in private era uno dei compiti prioritari per le autorità. La creazione di nuove attività private, seppure importante per completare lo sviluppo del settore, non può invece essere intesa come una riforma, ma piuttosto come una conseguenza delle stesse: l'elaborazione di un quadro idoneo alla privatizzazione e più in generale i progressi nella transizione avrebbero infatti dovuto provvedere a creare le condizioni propizie all'entrata sul mercato di nuovi imprenditori.

⁶ La grande privatizzazione include le aziende industriali ed i servizi pubblici. La piccola concerne invece la vendita al dettaglio, la ristorazione, la costruzione, la distribuzione, l'artigianato ed i piccoli servizi (OCDE 1993a, 25; Feytö 1993, 37; OCDE 1996c, 29; Takla 1999, 318).

quanto difficile da realizzare in un'economia in transizione. Per meglio comprendere il seguito del discorso, si impone dunque un approfondimento di questi due concetti.

A) *Il carattere fondamentale del passaggio alla proprietà privata*

“Les modalités, les techniques, la vitesse de cette privatisation auront un rôle important dans le développement économique, social et politique du pays; elles seront parmi les principaux déterminants du système dans lequel nous vivrons à la fin du XX^e et au début du XXI^e siècles” (Soos 1994, 82). Questa sola frase basta e avanza già per dare un'idea precisa dell'importanza che la privatizzazione assume nel quadro della transizione dell'economia ungherese. Un tale processo ha oltretutto delle ripercussioni importanti non soltanto in quest'ultimo ambito, ma bensì sull'insieme del sistema di una nazione.

Al di là di tutto, bisogna comunque essere coscienti del fatto che la privatizzazione non è che uno degli elementi necessari alla trasformazione del vecchio sistema economico socialista. *La riforma del regime di proprietà è pertanto un tassello di un puzzle molto più vasto e composto da più elementi interdipendenti tra loro.* Se, da un lato, è pertanto vero che la privatizzazione può influenzare in modo positivo l'ambiente economico, dall'altro, è pur anche vero che lo stesso ambiente gioca un ruolo fondamentale per assicurare la riuscita dell'operazione⁷. Questo significa quindi che dei progetti isolati non hanno alcuna possibilità di successo e che essi devono al contrario inserirsi in un modello di privatizzazione orientato verso il processo globale di transizione (NU 1993, 283; Schmitz e Klenk 1997, 26-28). È comunque evidente che, all'interno della massa di riforme necessarie alla trasformazione dell'economia ungherese, la realizzazione di alcune di esse è molto più cruciale in rapporto ad altre. Il grafico 17 riassume schematicamente quest'aspetto del problema.

Appurato che la privatizzazione è una componente indispensabile, ma non unica, di un programma di riforma di un'economia pianificata, non resta ora che sapere quale sia la sua effettiva importanza nel quadro del processo di transizione: altrimenti detto, se paragonata alle altre misure necessarie alla creazione di un'economia di mercato, la trasformazione delle aziende statali riveste un ruolo chiave, complementare o secondario?

Dare una risposta precisa a quest'interrogativo non è evidentemente facile, non fosse altro per il fatto che stabilire un ipotetico ordine di priorità delle riforme in un sistema interdipendente è impresa quasi impossibile. Sulla base della letteratura a disposizione⁸ e delle esperienze conosciute, ci si può comunque azzardare a concludere che *la privatizzazione è uno dei principali compiti da realizzare in vista di trasformare le ormai ex*

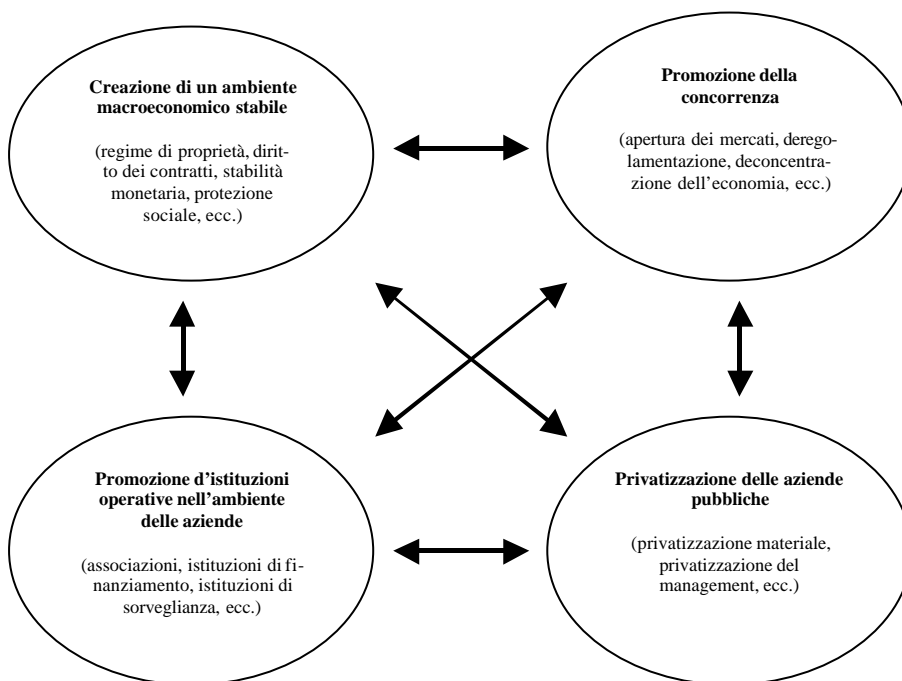
⁷ “Certains ont vu dans la privatisation une panacée censée résoudre de nombreux problèmes macro-économiques et micro-économiques et, même, en partie, les problèmes sociopolitiques fondamentaux des sociétés en transition. La réalité est loin d'être si simple. Au minimum, il faut commencer par inverser la question et se demander dans quelle mesure le processus de privatisation peut résoudre les problèmes macro-économiques et micro-économiques. En outre, on peut se demander quelles conditions micro-économiques et macro-économiques doivent être satisfaites pour qu'une privatisation ou une cession d'actifs puisse réussir. Tant que la mise en place des institutions, des politiques et des instruments monétaires et budgétaires n'aura pas progressé, le processus de privatisation ne pourra probablement pas avancer très vite” (NU 1993, 258).

⁸ Vedi per esempio Grosfeld e Hare 1991, 131; Inotai 1992, 163; Henry 1993, 134; OCDE 1993b, 11; Cosea 1994, 186; UN 1994, 9; Schwartz 1995, 44; Takla 1999, 327.

*economie centralizzate*⁹. Gli esperti dell'OCSE sono per esempio dell'idea che la proprietà privata ed il pluralismo contribuiscono a creare un ambiente nel quale l'innovazione è stimolata e la presa di rischio ricompensata, ovvero sia un contesto adatto a creare quel dinamismo economico di cui l'Ungheria e l'Europa dell'est più in generale avevano così bisogno per la loro ricostruzione (OCDE 1993b, 11). Cosea insiste poi sul fatto che una buona riuscita della privatizzazione permette anche di garantire la credibilità dell'intero processo di transizione (Cosea 1994, 186).

In ogni caso, al di là di quelle che possono essere le singole opinioni, *il passaggio al mercato è indiscutibilmente impensabile senza una riforma del regime di proprietà*. Questa operazione, così come detto, si presenta però alquanto lunga e complessa.

Grafico 17: La privatizzazione come elemento di una vasta riforma



Fonte: Schmitz e Klenk 1997, 28

B) Un processo lento e difficile

Nonostante l'apparente facilità che la sua definizione ispirava - un semplice trasferimento della proprietà da mani statali a private - era facilmente ipotizzabile che *la privatizzazione dell'economia magiara si sarebbe rivelata una procedura estremamente complessa* (Takla 1999, 319). Questa convinzione era essenzialmente dettata da due ragioni: l'entità quantitativa dell'operazione da eseguire e le difficili condizioni al momento del lancio della privatizzazione, due elementi che rendevano il processo *unico e senza precedenti*.

⁹ "Determinante, importante, fondamentale, chiave, centrale, pilastro, prima pietra, essenziale", sono solo alcuni dei termini utilizzati per definire il ruolo della privatizzazione e che ci permettono di giustificare quanto appena scritto.

Per quel che concerne la prima motivazione è inutile spendere troppe parole, dal momento che la necessità di dovere praticamente privatizzare un'intera economia era già di per sé garanzia di una *mole di lavoro non indifferente* (Inotai 1992, 163; Bérard 1994, 58; Van Brabant 1995, 63). Venendo alle condizioni iniziali, era invece chiaro che, malgrado una storia di riforme incominciata nel 1968, *all'inizio della fase più importante della transizione non esistevano ancora in Ungheria le basi per assicurare la crescita e l'efficace funzionamento di un'economia privata*¹⁰ (Balcerowicz 1995, 190). Tra i principali problemi, si potevano a questo proposito osservare:

- *la scarsa esperienza pratica di popolazione, autorità ed imprenditori con la privatizzazione*. La necessità di cominciare un'operazione così importante quasi *ex-nihilo* poneva più di un interrogativo quanto alla capacità del paese di organizzare e gestire il processo in modo rapido ed efficace (Inotai 1992, 164, 180; Bérard 1994, 58);
- *buona parte della manodopera e dei managers occupati nelle aziende statali era tendenzialmente contraria alla privatizzazione, a causa della paura di chiusure e licenziamenti* (Thomas 1992, 290). In un contesto come quello dell'Europa centrale ed orientale, una tale riforma avrebbe d'altronde avuto non poche ripercussioni sull'attività economica, il mercato del lavoro e la ricchezza ed era quindi facilmente prevedibile che alcuni gruppi sociali avrebbero corso il rischio di essere esclusi o marginalizzati. Uno dei principali punti interrogativi del processo risiedeva proprio nella necessità di dovere conciliare gli interessi, spesso divergenti, di più parti (Takla 1999, 327). Ciò ci porta pertanto a constatare che quella della proprietà era una riforma politicamente molto sensibile e quindi oltremodo ardua da realizzare¹¹;
- un ulteriore grave *handicap* da sormontare era *l'assenza di un contesto finanziario, economico e legale adatto alla privatizzazione*. Dal punto di vista finanziario, si è già ampiamente discusso della difficile situazione delle aziende all'inizio della transizione ed il lettore è rimandato a quella parte del lavoro¹² (vedi in particolare parte I – capitolo 1). Per quel che concerne gli aspetti economico e legale, l'Ungheria non disponeva invece

¹⁰ Questo nonostante l'esistenza di un piccolo settore privato già durante l'era socialista (Bérard 1994, 58).

¹¹ La relazione tra il processo di privatizzazione e l'opinione pubblica era al tempo stesso molto importante ed in nessun caso trascurabile. I progressi in questo campo erano in effetti strettamente subordinati al sostegno pubblico, senza il quale l'intera operazione correva il rischio di essere frenata. Il compito degli organi statali responsabili sarebbe pertanto stato quello d'informare nel miglior modo possibile i cittadini sugli obiettivi ed i risultati, al fine di aumentare la trasparenza delle riforme e di rafforzare di conseguenza il supporto popolare. In quest'ottica, sarebbe pure stato importante d'incitare la popolazione a partecipare direttamente al processo, per esempio attraverso l'adozione di schemi di massa o di facilitazioni per gli investitori nazionali (Nestor 1993, 99-102; Soos 1994, 83-84; Schwartz 1995, 44).

¹² Si può semplicemente aggiungere che uno studio realizzato da Hare e Hughes nel 1991, portante sulla specializzazione delle aziende dei PEC alla vigilia della transizione, ha evidenziato che 20 a 25 % delle imprese erano all'epoca in una situazione disperata e avrebbero dovuto essere chiuse, 60 a 70 % esigevano una previa ristrutturazione per raggiungere un livello di competitività compatibile con il nuovo ambiente di mercato, mentre solo 10 a 20 % erano già pronte per affrontare la concorrenza internazionale (vedi Hare e Hughes 1991).

ancora né di un ambiente di mercato, né di un quadro giuridico appropriato¹³ (Grosfeld e Hare 1991, 131; Thomas 1992, 290; Inotai 1992, 164).

Oltre a queste difficoltà derivanti dall'aspetto quantitativo del compito e dalla situazione di partenza, un altro fattore avrebbe poi dovuto contribuire a mettere sull'attenti le autorità. *Un'operazione di tale entità aveva infatti spesso posto dei problemi anche in paesi già industrializzati e con una solida struttura di proprietà privata.* A questo proposito, l'esempio più significativo è senza alcun dubbio quello inglese, nazione dove in dodici anni il governo Thatcher era riuscito a privatizzare soltanto due dozzine di aziende, per un totale di 10 % degli attivi industriali (Inotai 1992, 170). Se il processo aveva sovente richiesto lunghi periodi anche laddove il contesto era più o meno favorevole, era quindi facile prevedere dei tempi ancora più estesi in una nazione come l'Ungheria, dove le premesse erano come visto tutt'altro che ideali (NU 1994, 231). Al riguardo dell'esperienza dei paesi occidentali in materia di privatizzazione, si può però anche aggiungere che l'unicità del fenomeno in Europa centrale ed orientale la rendeva comunque poco utilizzabile per questi paesi. Nei PECO infatti, "privatization has to be seen not *in* a market context (as in the UK), but as making a major contribution towards the *creation* of a market environment" (Grosfeld e Hare 1991, 153). L'assenza di un modello da seguire rendeva evidentemente ancora più complicato di quanto già non lo fosse il compito dell'Ungheria.

Alla luce di tutto quanto espresso in questo paragrafo, sembra quindi alquanto opportuno concludere con una considerazione banale, ma al tempo stesso più che mai azzeccata, di Nuti e Portes: "privatization takes time" (Nuti e Portes 1993, 14). E d'altronde la storia, così come si vedrà in seguito, non ha fatto altro che confermarlo.

1.2 Obiettivi e metodi della privatizzazione in Ungheria

Una precisa definizione preliminare degli scopi è un'operazione che può rivelarsi molto utile nel quadro della riforma del regime di proprietà. Questo per il semplice motivo che la scelta di una strategia in materia è strettamente legata agli obiettivi che le autorità si prefiggono di raggiungere. Nelle prossime righe, l'attenzione sarà pertanto rivolta ai fini ed ai metodi della privatizzazione ungherese.

A) *Scopi*

La privatizzazione era, come visto, uno dei compiti da effettuare nel quadro della transizione ed il suo fine ultimo doveva pertanto essere quello di *contribuire alla creazione di un'economia di mercato* (Schwartz 1995, 34). Al di là di questo, generale e proprio ad

¹³ Mancavano per esempio un mercato finanziario efficiente, dei capitali nazionali da investire, dei diritti di proprietà chiaramente definiti, dei meccanismi di controllo, tutti elementi presenti invece nella parte occidentale del continente (Inotai 1992, 164; Bérard 1994, 59; Van Brabant 1995, 63; Labaronne 1999, 4; Voszka 1999, 2).

ogni singola riforma, si possono comunque distinguere due grandi categorie di obiettivi specifici alla privatizzazione: da una parte, quelli economici, dall'altra, quelli politici.

Per quel che riguarda la *dimensione economica*, un'ulteriore suddivisione fa risaltare due scopi in particolare:

- a livello microeconomico, la volontà era evidentemente quella di *migliorare la gestione delle aziende ed accelerare la loro ristrutturazione fisica e finanziaria* (BM 1996, 61; Takla 1999, 331), di modo da renderle più efficaci ed ottenere *performances* migliori di quanto non fosse stato il caso all'epoca socialista (Bérard 1994, 58; Heinrich 1997, 235). Come detto in precedenza, le aziende godevano in quel periodo del sostegno quasi incondizionato dello Stato ed un loro fallimento era un'ipotesi assai remota. La ricerca del guadagno attraverso un miglioramento delle prestazioni non costituiva quindi un investimento redditizio ed il lassismo la faceva da padrone. La privatizzazione avrebbe però avuto il grande merito d'introdurre un ambiente completamente diverso, caratterizzato dall'eliminazione dell'aiuto statale e dall'apparizione della concorrenza e della dinamica del mercato (Van Brabant 1995, 59): si tratta del famoso passaggio messo in evidenza nel capitolo sulle finanze pubbliche¹⁴ da una situazione di "*soft budget constraint*" ad una di "*hard budget constraint*"¹⁵ (Carlin, Van Reenen e Wolfe 1995, 445; Heinrich 1997, 235; Hoen 1998, 172). Gli imprenditori avrebbero messo in gioco il loro proprio capitale e si sarebbero così ritrovati implicati personalmente nella gestione, cosicché la necessità di assicurare la sopravvivenza della loro azienda avrebbe dovuto diventare una delle loro principali preoccupazioni. Il profitto sarebbe pertanto divenuto un obiettivo prioritario e la logica del mercato avrebbe provveduto ad operare una selezione naturale delle aziende, eliminando quelle meno efficaci e promuovendo le più redditizie (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 101-102; Redor 1997a, 72). In queste condizioni, la ristrutturazione, un miglior utilizzo delle risorse a disposizione ed una gestione più sana sarebbero state le uniche garanzie di successo. Inoltre - altro aspetto da non sottovalutare - la privatizzazione avrebbe aperto alle aziende anche un più largo accesso al capitale ed alle competenze tecniche, ciò che avrebbe a sua volta potuto favorire le riforme interne ed un comportamento più efficace. Tutte queste modifiche a livello aziendale erano poi naturalmente sensate produrre un miglior funzionamento globale dell'economia ed una crescita della stessa (Tiraspolsky e Nivat 1996, 196);
- la privatizzazione, se organizzata attraverso la vendita degli attivi, avrebbe pure potuto rappresentare una *fonte importante di entrate per le casse dello Stato* (Inotai 1992, 166). Le autorità magiare non hanno d'altronde mai nascosto la loro volontà di utilizzare quest'operazione a scopo fiscale, di modo da poter disporre di risorse supplementari da utilizzare essenzialmente per ridurre il debito statale e per finanziare il deficit budgetario (Thomas 1992, 287; OCDE 1993a, 38; Major 1993, 56-57). A questo punto, è opportuno fare notare come l'Ungheria sia stata una delle rare nazioni dell'Europa dell'est, forse addirittura l'unica, ad avere un minimo concetto del potenziale fiscale della

¹⁴ Vedi parte I – capitolo 1.

¹⁵ A questo proposito, si può citare un'affermazione alquanto significativa che Major ha ripreso da Janos Kornai: "a hard budget constraint can exist only for privately-owned companies" (Major 1993, 51).

privatizzazione e ad enfatizzare questo obiettivo¹⁶ (Grosfeld e Hare 1991, 152; Mc Auley 1993, 202; Lavigne 1995, 158). D'altra parte, questa scelta è però stata in qualche modo imposta dalla particolare situazione del paese alla fine degli anni Ottanta: l'elevato livello del deficit budgetario ed il debito estero pro capite più alto di tutta l'Europa dell'est imponevano infatti al governo di incrementare il più possibile i fondi statali. Per concludere, si può poi ancora aggiungere che la privatizzazione avrebbe in teoria permesso di alleggerire il budget non soltanto attraverso maggiori entrate, ma anche grazie alla riduzione dei sussidi statali che essa normalmente provoca (NU 1993, 245; Bérard 1994, 58).

Le teorie relative alla privatizzazione mettono inoltre in evidenza altri possibili scopi, come ad esempio lo sviluppo del mercato dei capitali e l'aumento del risparmio, oppure la riduzione del debito e dell'inflazione (Inotai 1992, 167-168; Lavigne 1995, 158; Van Brabant 1995, 59). Anche se sulla carta la privatizzazione avrebbe potuto apportare un contributo pure in questo senso, le autorità ungheresi non hanno di certo messo l'accento su questi obiettivi: *le due principali motivazioni economiche sono infatti state di tipo microeconomico e fiscale.*

Credere che la privatizzazione si limiti ai soli aspetti economici sarebbe comunque un grave errore. Nei paesi dell'est, *il significato politico della stessa non era in effetti da sottovalutare.* A questo proposito, si possono distinguere due ulteriori obiettivi (Inotai 1992, 169; NU 1993, 246-249; Van Brabant 1995, 59; BM 1996, 61; Redor 1997a, 71):

- negli anni del socialismo, le aziende erano spesso guidate da *managers* il cui unico merito era quello di appartenere od essere vicini al Partito (*nomenklatura*). Il potere era infatti assegnato sulla base di considerazioni politiche e senza preoccuparsi dell'effettiva capacità di gestione delle persone. La privatizzazione mirava pertanto a *depoliticizzare le aziende rompendo lo stretto legame che le univa allo Stato all'epoca del regime comunista.* Lo scopo finale era quello di creare una nuova classe di capitalisti sensata rappresentare il principale strato sociale, sostenere il governo e gestire efficacemente le aziende. In parole povere, si trattava quindi di *eliminare l'influenza della politica sull'economia separando in modo chiaro e netto le due sfere;*
- un secondo obiettivo politico era rappresentato dal *sostegno alla democrazia ed alla libertà personale:* “une démocratie sans droits de propriété privée est difficilement envisageable” (NU 1993, 246). Lo stesso concetto è stato ribadito anche da Major: “without a sound market economy and extensive private ownership the danger of a backlash in the democratization process is always present” (Major 1993, 52).

Da ultimo, almeno sulla carta, la privatizzazione perseguiva pure un obiettivo sociale:

¹⁶ Si nota pertanto una sostanziale differenza d'approccio tra Europa orientale, Ungheria esclusa, ed occidentale. In quest'ultima, dove le condizioni iniziali sono però in generale assai diverse, uno dei principali scopi della privatizzazione è infatti proprio quello di generare delle sostanziose entrate supplementari per lo Stato.

- all'inizio del processo, le autorità hanno infatti a più riprese manifestato la volontà di fare giustizia, restituendo alla popolazione i beni che erano stati confiscati al momento della nazionalizzazione (Major 1993, 54-55; Lavigne 1995, 158). Il problema dell'*equità* ha fatto l'oggetto di numerose discussioni in Ungheria e si fondava sulla presupposizione che gli attivi confiscati appartenevano ai cittadini, i quali avevano ora il diritto di riappropriarsene (Takla 1999, 328). Intesa in senso stretto, tale restituzione si confrontava evidentemente con alcuni problemi pratici pressoché insormontabili: come definire a chi appartenevano i beni nazionalizzati? Come compensarli dal momento che molti di questi attivi non esistevano neppure più? E poi, chi compensare visto che molte persone erano ormai morte? Tutti questi ed altri interrogativi ancora rendevano la restituzione ai proprietari reali od ai loro eredi estremamente complicata, motivo per il quale l'obiettivo di equità nel vero senso del termine non era che utopicamente raggiungibile.

Ma la privatizzazione può e deve piuttosto essere interpretata in senso largo, vale a dire come una restituzione di beni appartenenti una volta alla popolazione, poi confiscati dallo Stato ed oggi ridati ancora ai cittadini (NU 1993, 248). *In questo senso, si può senz'altro affermare che essa avrebbe permesso di rendere giustizia.*

Riassumendo, i principali obiettivi della privatizzazione erano dunque cinque e toccavano più campi, da quello economico a quello politico, passando infine per quello sociale. La loro realizzazione era evidentemente subordinata a degli strumenti e la scelta di quest'ultimi era d'altronde funzione degli scopi che ci si era prefissati di raggiungere. Il prossimo paragrafo si occuperà quindi dei metodi scelti dalle autorità magiare per condurre in porto nella maniera più efficace possibile il programma di privatizzazione.

B) Metodi

L'economia ungherese ha conosciuto una prima ondata di privatizzazioni nella seconda metà degli anni Ottanta, un periodo che, come si avrà modo di vedere in seguito, è stato caratterizzato da quella che alcuni economisti hanno definito privatizzazione selvaggia, senza alcun intervento o controllo da parte delle autorità. Quest'ultime hanno infatti cominciato ad applicare una loro precisa politica soltanto a partire dal 1990, dopo la creazione dell'Agenzia Statale della Proprietà (SPA¹⁷).

A detta degli esperti, la miglior forma di privatizzazione è costituita dalle offerte pubbliche sui mercati finanziari¹⁸. *La quasi totale assenza di quest'ultimi rendeva però questa soluzione di difficile applicazione all'inizio degli anni Novanta.* Anche in seguito, pur sviluppandosi molto più rapidamente che negli altri paesi della regione, il mercato dei capitali ungherese non ha mai raggiunto una taglia sufficiente per eventualmente concepire un suo utilizzo quale principale veicolo della privatizzazione, motivo per il quale le autorità hanno anche dovuto ricorrere ad altre strategie, forse meno convenzionali ma non per questo

¹⁷ SPA è l'abbreviazione dell'espressione inglese (State Property Agency). La scelta di non utilizzare l'abbreviazione della traduzione italiana (ASP) è legata al fatto che quest'ultima è già stata utilizzata per indicare il programma di stabilizzazione ASP 95.

¹⁸ Metodo preponderante nell'Europa occidentale.

necessariamente inefficaci (OCDE 1993a, 28, 71-72; NU 1993, 277-278; Drabek 1994, 80-81; Redor 1997a, 73).

a) *Una precisa linea direttiva*

Alla base della strategia dei vari governi che si sono succeduti al potere nel corso degli anni Novanta c'è sempre stata una chiara linea direttiva: *la privatizzazione dell'economia avrebbe dovuto effettuarsi tramite la vendita degli attivi a degli investitori strategici*¹⁹ e non attraverso la loro distribuzione alla popolazione²⁰. Malgrado quest'ultima opzione sia stata a più riprese discussa in Parlamento, le autorità hanno infatti sempre rinunciato alla privatizzazione di massa, eccezion fatta per il problema della restituzione delle terre in campo agricolo²¹, per un programma del 1994 destinato ai piccoli investitori²² e per alcuni altri casi particolari²³ (Fischer 1992, 238; Salgo 1994, 90; Stern 1997, 46; Heinrich 1997, 235-236, 254; Hoen 1998, 90, 173; Takla 1999, 357, 362; Labaronne 1999, 13).

Per quel che concerne le vendite a degli investitori strategici, esse presentano l'indubbio vantaggio di *cedere le aziende a dei "veri" proprietari*, nel senso che questi possiedono, da una parte, le capacità e la volontà di gestirle efficacemente, dall'altra, i capitali necessari alla loro ristrutturazione²⁴. Un altro aspetto positivo di questa strategia è legato all'effetto che essa può avere a livello di *credibilità internazionale*. Adottando una soluzione conforme all'economia di mercato, l'Ungheria è d'altronde riuscita a preservare la sua immagine di paese riformatore, e questo nonostante la privatizzazione sia avanzata molto lentamente nei

¹⁹ Si può pertanto già notare che la privatizzazione avrebbe principalmente dovuto riposare su dei mezzi di mercato (Thomas 1992, 286).

²⁰ La maggior parte dei paesi dell'est ha invece optato per questa seconda forma di privatizzazione. Nella regione, soltanto l'Ungheria e l'Estonia hanno infatti preferito mettere l'accento sulla vendita piuttosto che sulla distribuzione. Questi due stati hanno pertanto costituito un'eccezione all'interno della zona.

²¹ Il problema della restituzione delle proprietà confiscate durante il periodo comunista ha fatto l'oggetto di accese discussioni nell'Europa dell'est e merita pertanto di essere approfondito in una breve parentesi. Visti e considerati i numerosi ostacoli pressoché insormontabili, l'Ungheria ha rinunciato - eccezion fatta nel settore primario - alla restituzione fisica dei beni ed ha optato per un sistema imperniato sulla compensazione finanziaria. Per quel che concerne le proprietà dei settori secondario e terziario, i vecchi proprietari hanno ricevuto dei buoni di compensazione, il cui valore era calcolato secondo una scala regressiva ed in cambio dei quali era possibile acquistare delle azioni nelle aziende privatizzate (NU 1993, 231; Schwartz 1995, 35). È però importante segnalare che questa compensazione non è stata che parziale, visto che le autorità hanno fissato un tetto massimo di 5 milioni di HUF risarcibili per persona (Labbé 1991, 239; NU 1992, 166). Il discorso dell'agricoltura è invece leggermente diverso, perché una parte della proprietà è invece stata restituita fisicamente. A condizione di impegnarsi a coltivarle per almeno cinque anni, i vecchi proprietari od i loro discendenti hanno infatti ricevuto delle terre, non però necessariamente le stesse di prima. La restituzione fisica non poteva comunque essere reclamata che sino ad una certa taglia della terra persa. Per il rimanente valore, gli agricoltori hanno anch'essi ricevuto dei buoni identici a quelli descritti in precedenza (Major 1993, 79, 124; OCDE 1993b, 38). A livello di beneficiari, circa mezzo milione di ungheresi hanno sino ad oggi goduto della restituzione della terra, mentre in generale si stima che più di un milione di ungheresi hanno invece usufruito di almeno una delle forme di compensazione (Mossé 1998, 88, 134).

²² Lanciato appena prima delle elezioni parlamentari del 1994, questo programma è comunque subito stato accantonato dal nuovo governo eletto nella primavera di quello stesso anno (Voszka 1999, 4).

²³ Per esempio le chiese (Voszka 1999, 3).

²⁴ Si parla a questo proposito di proprietari reali, vale a dire coloro che svolgono un ruolo attivo nella gestione dell'azienda (CE 1994, 64).

primissimi anni Novanta (NU 1994, 252; Labaronne 1999, 3) (vedi a questo proposito parte I – capitolo 4.3).

Il metodo della vendita non presenta comunque solo dei vantaggi, bensì anche degli inconvenienti, in particolar modo i costi onerosi e la lentezza dovuti alla necessità di trovare un accordo consensuale. Altri ostacoli ad una rapida privatizzazione possono essere rappresentati dalla difficoltà di fissare il prezzo di cessione degli attivi, dai forti bisogni in capitale che questa strategia richiede e dalle tensioni che possono eventualmente risultare da un'apertura troppo spinta agli investitori stranieri²⁵ (BM 1996, 64; OCDE 1996c, 35; Redor 1997a, 73). Una strategia basata sulla distribuzione degli attivi presenta invece il vantaggio di essere molto più rapida, visto e considerato che non abbisogna di molti risparmi. Il rischio è però quello che gli azionisti si disinteressino della gestione della azienda e della sua ristrutturazione.

Ma, in fin dei conti, quali sono stati i motivi che hanno spinto l'Ungheria ad optare per il metodo della vendita?

Innanzitutto, *proprio per aumentare al massimo le entrate e fare fronte ai seri problemi d'equilibrio budgetario e d'indebitamento*. Secondariamente, *i responsabili hanno manifestato la volontà di migliorare la gestione delle aziende* ed a questo proposito il metodo scelto si faceva nettamente preferire a quello della distribuzione gratuita²⁶. Da ultimo, era anche assai diffusa l'idea secondo la quale lo Stato, avendo deciso d'investire nelle imprese, avrebbe dovuto ricevere dei soldi in ritorno (Grosfeld e Hare 1991, 138; Hoen 1998, 90).

In conclusione, riallacciandosi al discorso fatto in precedenza sugli obiettivi, la decisione dell'Ungheria di puntare essenzialmente sull'incremento delle entrate e sull'efficacia delle aziende piuttosto che su altri scopi ha fatto pendere l'ago della bilancia in favore della vendita, la privatizzazione di massa essendo a giusta ragione ritenuta inopportuna, o perlomeno meno adatta, a tale proposito²⁷.

Dopo il problema della scelta del metodo, una seconda importante questione da trattare concerne l'identità degli investitori a cui sono stati venduti gli attivi del paese?

Anche in questo caso, l'Ungheria ha operato delle scelte in parte differenti da quelle osservate nei paesi vicini. *Il processo di privatizzazione dell'economia ungherese ha infatti visto intervenire indistintamente sia degli acquirenti stranieri che nazionali*, mentre altrove la priorità è stata accordata alla popolazione locale²⁸.

Gli investitori esteri sono stati incoraggiati sin dall'inizio dell'operazione attraverso più incentivi esplicitamente studiati per loro. La loro risposta, come si avrà modo di vedere in

²⁵ Apertura che potrebbe infatti rivelarsi necessaria in caso di scarsa disponibilità di capitali nazionali, ipotesi che non era a priori da escludere nei paesi in transizione verso l'economia di mercato.

²⁶ Questa convinzione si basava sull'ipotesi, senz'altro plausibile, che colui che fosse stato disposto a pagare somme elevate per acquisire una proprietà era anche sensato condurre una gestione efficace (Hoen 1998, 90).

²⁷ Optando per la vendita e rinunciando alla privatizzazione di massa, l'Ungheria ha quindi in particolare rinunciato all'obiettivo dell'equità tra le generazioni, più facilmente raggiungibile con l'applicazione del secondo metodo.

²⁸ La scelta di distribuire gratuitamente i beni alla popolazione, preponderante nel resto dell'Europa dell'est, implica comunque già di per sé un ruolo minore per gli investitori esteri.

maniera più esaustiva nella seconda parte di questo lavoro²⁹, è stata assai soddisfacente: “la participation des investisseurs étrangers...devient très visible....surtout en Hongrie, où c’est la modalité la plus importante de privatisation” (Tiraspolsky e Nivat 1996, 198).

Ma quali sono stati i motivi che hanno spinto Budapest a coinvolgere in modo massiccio degli uomini d’affari stranieri?

La ragione principale è che *il metodo di privatizzazione basato sulla vendita delle proprietà richiede delle risorse finanziarie non indifferenti*, risorse che non erano purtroppo disponibili in quantità sufficiente all’interno del paese. Già all’inizio degli anni Novanta, Portes ha d’altronde fatto notare come “la population ne saurait, même en Hongrie, financer des achats d’actions à une grande échelle” (Portes 1990, 17). Se si pensa poi che, nei primi anni, buona parte dei pochi capitali reperibili è stata investita nella piccola privatizzazione, la decisione di ricorrere agli stranieri appare oggi come l’unica soluzione concepibile all’epoca. Al di là del fatto che l’intervento degli investitori stranieri è essenzialmente stato imposto dalla particolarità della strategia adottata, non si deve comunque nemmeno omettere di segnalare che il forte interessamento da parte delle autorità nei confronti degli acquirenti extranazionali è pure stato dettato *dalla volontà e dalla necessità di fare beneficiare le aziende locali delle tecnologie e del saper-fare occidentale in materia di gestione e di commercializzazione*^{30 31} (CE 1994, 64; Schwartz 1995, 39; Lavigne 1995, 165; Halpern e Wyplosz 1998, 9).

L’importanza accordata agli investitori in provenienza da fuori i confini nazionali non ha comunque impedito agli ungheresi di partecipare al processo di privatizzazione. Questo anche perché il governo ha cercato, nel limite del possibile, di *concedere delle facilitazioni pure ai cittadini magiari*. Per quest’ultimi, le autorità hanno ad esempio previsto degli schemi di credito con interessi e termini di pagamento preferenziali, dei vantaggi fiscali o delle indennità. Sono inoltre pure state stabilite delle procedure speciali atte a facilitare l’acquisto di parti dell’azienda da parte dei suoi quadri o dei suoi dipendenti (SPA 1993, 128; Jeffries 1993, 427; UN 1994, 192; Kornai 1997b, 155-156; Hunya 1997, 283). Situate nel tempo, tutte queste misure in favore della popolazione ungherese hanno leggermente

²⁹ Vedi parte II – capitolo 7.

³⁰ E questo avrebbe inoltre permesso una ristrutturazione più rapida ed efficace delle aziende privatizzate. La privatizzazione, come affermato in precedenza, implica infatti già di per sé un qual certo livello di ristrutturazione, ma è anche unanimemente riconosciuto che, in presenza d’investitori stranieri, quest’ultima è ancora più profonda. Secondo Aghion e Carlin, “observation of restructuring and privatisation in early transition suggests two robust findings: (i) a hard budget constraint leads insiders (managers and employees) to engage actively in survival-oriented adjustment and (ii) foreign owners of former state-owned firms do other kinds of things. By bringing both management-expertise and capital to the firm, they are able to engage in deep restructuring”. E poi aggiungono, “the evidence available suggests that: (i) reactive restructuring (that is the labour-shedding, wage reductions, plant closures and the spinning off of social assets brought about by the hardening of firms’ budget constraints) has taken place in all ownership types including in state-owned and insider-controlled firms; (ii) deep restructuring (involving substantial new investments and changes in technology and / or management structures) appears to be stronger in majority foreign-owned firms. Majority foreign-owned firms also exhibit significantly higher labour productivity growth and sales growth” (Aghion e Carlin 1997, 243-245).

³¹ Alla luce delle loro maggiori disponibilità finanziarie, gli investitori stranieri avrebbero inoltre anche potuto apportare delle entrate superiori. Come si avrà modo di vedere in seguito, la nuova strategia di privatizzazione adottata dopo il 1994 ha per esempio enfatizzato proprio questo aspetto del problema (vedi parte I – capitolo 4.3.2).

seguito quelle per gli stranieri. Il numero elevato di vendite a cittadini non ungheresi nei primissimi anni della privatizzazione ha infatti provocato un certo malumore all'interno dei confini nazionali: dopo essere inizialmente stata tributaria degli investimenti esteri, l'Ungheria ha così deciso di intensificare gli sforzi per incoraggiare i residenti a partecipare alla privatizzazione dell'economia³². Con l'arrivo al potere di un nuovo governo nel 1994, questa situazione è poi stata rivista e la priorità è nuovamente stata accordata agli investitori stranieri (vedi parte I – capitolo 4.3) (Major 1993, 58; Nestor 1993, 100; OCDE 1993b, 25).

In conclusione, sintetizzando i contenuti di questo paragrafo, “the hungarian approach, which is very different from that of other East European countries, relies on selling state property to foreign and domestic investors, giving tax incentives and – in the case of domestic investors – offering preferential loans too” (Riecke e Antal 1993, 118).

Gli attivi statali sono dunque stati privatizzati con la formula della vendita. Quest'ultima può però essere effettuata attraverso diversi canali e, nelle prossime pagine, l'accento sarà messo proprio su questo aspetto del problema.

b) Le opzioni di vendita

Per quel che concerne la piccola privatizzazione, le procedure sono state semplificate il più possibile e le aziende sono semplicemente state vendute o date in concessione agli imprenditori, essenzialmente locali, in cambio di moneta “reale” (Grosfeld e Hare 1991, 150; NU 1993, 65; Mc Auley 1993, 202; Kornai 1997b, 155). Il problema della scelta tra più alternative ha piuttosto riguardato la grande privatizzazione. Nel corso degli anni, gli approcci utilizzati sono infatti stati molteplici.

Riquadro 4: Metodi della grande privatizzazione in Ungheria: schema generale

Privatizzazione iniziata dall'alto:	offerte pubbliche sui mercati finanziari; vendita diretta (via offerte pubbliche); aste pubbliche
Privatizzazione iniziata dal basso:	dirigenti; dipendenti
Privatizzazione iniziata dall'esterno:	investitori esterni

Fonte: elaborazione personale

Lo schema mette in evidenza le *tre principali alternative* utilizzate in Ungheria, classificando le diverse opzioni in funzione di chi ha dato il via al processo. Come si può ben vedere, quest'ultimo poteva essere intrapreso dallo Stato, da persone interne all'azienda stessa oppure anche da investitori esterni. Nel primo caso, il metodo preponderante è indubbiamente stato costituito dalle vendite dirette, soluzione che è d'altronde risultata dominante anche se si considerano indistintamente tutte le operazioni di privatizzazione effettuate (OCDE 1997, 65). Per quel che riguarda le altre due forme, quelle non iniziate dalle autorità, si deve invece segnalare che la SPA ha comunque sempre provveduto alla

³² Prova ne è che, secondo Hunya, tra il 1990 ed il 1994 “foreign and Hungarian investors played a roughly equal role in privatisation” (Hunya 1997, 283).

supervisione dell'operazione (Thomas 1992, 286-287; Szapary 1993, 118; Bérard 1994, 61): ogni singola privatizzazione è pertanto stata soggetta ad un certo qual grado di centralizzazione³³, più o meno marcata a seconda del tipo di procedura adottata.

Da ultimo, si può ancora segnalare una pratica abbastanza ricorrente nell'ambito dei vari programmi di privatizzazione ungheresi. Spesso e volentieri, prima di passare in mani private, le aziende statali venivano liquidate e gli attivi materiali poi venduti a basso prezzo. Questo modo di agire presentava il vantaggio di sopprimere dal registro dei contribuenti delle aziende poco efficaci o per esempio largamente indebitate (Jeffries 1993, 427; NU 1994, 253; Kornai 1997b, 154).

Dopo la presentazione degli obiettivi e dei metodi della privatizzazione ungherese, la logica impone ora di interessarsi a quelle che sono state le tappe ed i risultati concreti di quest'operazione. Gli scopi prefissati sono stati raggiunti? La strategia messa in atto ha dato i suoi frutti? L'economia ungherese può oggi essere considerata privatizzata? A queste ed altre domande ancora, si cercherà di dare risposta nel miglior modo possibile nei prossimi paragrafi.

2 Principali sforzi di privatizzazione dal 1988 alla fine della legislatura Antall-Boross (primavera 1994)

Sin dall'introduzione del NME nel 1968, l'aumento dell'indipendenza delle aziende è sempre stato uno degli obiettivi dichiarati delle riforme ungheresi (UN 1994, 186). Lo spazio di manovra per le operazioni di privatizzazione è comunque risultato limitato sino a quasi metà degli anni Ottanta³⁴, allorché le autorità, adottando alcune leggi in materia, hanno cominciato a porre le basi del processo. *L'inizio vero e proprio della riforma della proprietà può così essere fatto risalire al 1988*, con l'avvento della privatizzazione spontanea operata dai dirigenti stessi delle aziende senza alcun controllo statale. Dopo soli ventiquattro mesi, il governo ha però deciso di abbandonare l'esperienza e di sorvegliare in modo più diretto la privatizzazione, alternando nel corso degli anni degli approcci centralizzati ad altri più decentralizzati.

2.1 I primi passi

A) Quadro legale

All'inizio degli anni Ottanta, secondo delle stime ufficiose, almeno 2/3 della popolazione attiva nelle cooperative od aziende statali guadagnava un reddito supplementare nel settore privato non ufficiale. Questa realtà ha pertanto spinto le autorità a legalizzare le attività economiche svolte nella penombra ed una prima importante decentralizzazione dei diritti di

³³ Eccezion fatta naturalmente per la privatizzazione spontanea praticata prima della creazione della SPA.

³⁴ Anche perché l'esercizio dell'attività privata era in precedenza limitato dalla necessità di ottenere un'approvazione statale e da restrizioni legate alla taglia dell'azienda (AAVV 1994, 117).

proprietà è stata attuata ancora prima della caduta del regime socialista (Hoen 1998, 88; Abel 1999, 113). L'ultimo governo dell'era comunista ha infatti accettato, nel 1984, la *legge sull'autonomia delle aziende*, la quale ha affidato il potere di gestione a dei consigli aziendali, accordando una maggiore libertà d'azione ai dirigenti delle singole unità economiche (NU 1992, 167; NU 1993, 265; AAVV 1994, 113). Questi consigli hanno ottenuto il diritto di prendere delle decisioni su tutte le questioni fondamentali per il funzionamento di un'azienda: nomina del direttore³⁵, scelta della struttura organizzativa, creazione di *joint ventures* (JV), fusioni, ristrutturazione, erano ad esempio alcune delle competenze attribuite a questo nuovo organo (Frydman e Rapaczynski 1994, 103; Voszka 1999, 2). Per quel che concerne la portata della legge, essa ha toccato circa il 70 % delle aziende statali, mentre il restante 30 % era composto da piccole aziende in cui il diritto di gestione era esercitato dall'assemblea generale della società o da grandi unità rimaste sotto il diretto controllo del ministro della branca (Major 1993, 17). La maggior parte delle aziende statali è quindi stata trasformata in unità autogestite a metà degli anni Ottanta: il primo passo verso la loro futura privatizzazione era pertanto stato compiuto, anche se il quadro legale era ancora lungi dall'essere completato.

In quest'ottica, l'adozione quasi contemporanea di tre nuove leggi alla fine del decennio ha costituito la tappa successiva, tappa rivelatasi oltretutto di fondamentale importanza, visto e considerato che *questi atti giuridici sono risultati i pilastri dell'intero processo di privatizzazione*³⁶. Nel dettaglio, le novità legislative apparse all'epoca in Ungheria sono state le seguenti (Grosfeld e Hare 1991, 137; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 121; Riecke e Antal 1993, 118-119; UN 1994, 186; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 53; Hoen 1998, 88-89):

- il "*Company Act*"³⁷, approvato dal Parlamento nell'ottobre del 1988, ha accordato il permesso di creare delle SA, delle Sagl³⁸ ed altre nuove forme di associazione commerciale. Questa legge non ha comunque previsto delle regole speciali per la trasformazione delle aziende statali esistenti in compagnie;
- il problema della conversione della proprietà statale esistente è stato regolato in una seconda legge, la "*Transformation Law*"³⁹, adottata nel 1989. Quest'ultima stipula in particolare che i consigli aziendali hanno il diritto di decidere della commercializzazione dell'azienda;
- la "*Foreign Investment Law*"⁴⁰, approvata anch'essa nel 1989, ha abolito la precedente direttiva che impediva ad un imprenditore straniero di acquisire più del 50 % di una società

³⁵ Il Partito ed il ministro responsabile della supervisione della branca hanno comunque mantenuto il diritto di veto sulla scelta del direttore (Major 1993, 17).

³⁶ Prova ne è, d'altronde, che il processo di privatizzazione dell'economia ungherese ha definitivamente preso il via appena dopo la loro entrata in vigore.

³⁷ Legge No. VI 1988.

³⁸ L'operazione che consiste a trasformare le aziende statali in SA o Sagl è chiamata commercializzazione. Altri termini utilizzati per indicare questa conversione sono corporatizzazione o mercatizzazione.

³⁹ Legge No. XIII 1989.

⁴⁰ Legge No. XXIV 1989.

ungherese. A partire da quella data, l'investimento estero è così addirittura diventato possibile anche senza partecipazione magiara.

L'entrata in vigore di queste tre nuove leggi ha indubbiamente costituito un grande stimolo per le operazioni di riforma del regime di proprietà, visto che, da una parte, le aziende statali hanno acquisito il diritto di trasformarsi in SA o Sagl per poi vendere le proprie azioni a degli agenti privati (NU 1992, 167), mentre, dall'altra, gli investitori stranieri sono stati autorizzati ad intervenire quasi liberamente nel processo. In conclusione, tra il 1984 ed il 1989, le autorità hanno quindi creato buona parte del quadro legale necessario per garantire la riuscita della privatizzazione. *Quest'ultima ha, d'altronde non a caso, conosciuto una prima fase d'espansione proprio a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta.*

B) *La privatizzazione spontanea*

Dal 1988 al 1990, le operazioni di privatizzazione sono state compiute su iniziativa personale delle stesse aziende e lo Stato non ha esercitato nessun tipo di controllo sul loro svolgimento (Henry 1993, 134). Per quel che riguarda le forme della privatizzazione spontanea, gli imprenditori magiari hanno principalmente fatto ricorso a due soluzioni: una prima opzione ha implicato la conversione dell'intera azienda in SA o Sagl, allora che una seconda, più ricorrente, ha portato alla creazione di una *holding*. In questo specifico caso, i dirigenti hanno approfittato dell'opportunità offerta loro dalla legge di dividere la compagnia in più filiali organizzate come società commerciali (AAVV 1994, 100, 120; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 53; Takla 1999, 360). Il vantaggio di questa soluzione era evidente e risiedeva nella possibilità di trasferire gli attivi alle filiali lasciando tutti i debiti alla società madre, cosicché, anche in caso di un suo eventuale fallimento, le SA o Sagl appena create avrebbero potuto sopravvivere (Somogyi 1993, 15; Voszka 1993, 229, 238).

Ma quali sono state le motivazioni che hanno spinto molti quadri ungheresi ad intraprendere la privatizzazione delle loro stesse aziende?

Al di là di quelle che possono essere delle ragioni specifiche ai singoli casi, si possono grossomodo riconoscere due grandi incentivi:

- *il primo era legato al cambiamento dell'ambiente economico e politico in corso in quegli anni.* Uno dei principali problemi delle aziende alla fine degli anni Ottanta era infatti costituito dall'insolvenza e dalla mancanza di capitali supplementari, ma i vecchi metodi per eliminare il debito non funzionavano più. Si è così resa necessaria la ricerca di altre soluzioni e molte ditte le hanno trovate nelle opportunità fornite da un'eventuale privatizzazione spontanea. La creazione di una *holding* permetteva per esempio, come visto, di assegnare tutti i debiti ad una sola società, scongiurando così la perdita degli attivi a loro volta distribuiti nelle nuove società commerciali appena create. Ma anche la sola commercializzazione offriva interessanti argomenti, in particolare quello di operare un *debt equity swap* con le banche od altri creditori (UN 1994, 189);

-una seconda motivazione, probabilmente ancora più importante, è invece stata rappresentata dal desiderio dei dirigenti di solidificare il controllo personale sulla loro azienda e l'indipendenza dall'amministrazione statale (Frydman e Rapaczynski 1994, 106). La privatizzazione spontanea è così stata incoraggiata dalla volontà di proteggersi contro gli interventi esterni, per lo più da parte del governo. Come ha scritto Hare, si poteva infatti osservare un certo “*désir d'éviter une privatisation gérée par l'État ou appelée à faire l'objet ultérieurement d'un quelconque nouveau contrôle par celui-ci*” (Hare 1990, 52). La ragione per la quale le imprese cercavano a tutti i costi di isolarsi da qualsiasi interferenza statale è presto spiegata: “*these activities must be viewed as attempts by insiders to secure de facto property rights they had acquired in the course of earlier piecemeal reforms under socialism*” (Heinrich 1997, 244). Ed alla luce di quanto è poi effettivamente accaduto, non si può proprio fare a meno di constatare che i dirigenti sono indubbiamente riusciti a raggiungere i loro scopi. *Nel giro di soli due anni, essi hanno infatti rafforzato la loro posizione formale di quasi proprietari, aumentando così ulteriormente il loro già considerevole potere nei confronti delle autorità governative*⁴¹ (AAVV 1994, 120; UN 1994, 189; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 94).

La scelta di attuare una privatizzazione spontanea non è però stata dettata soltanto da fattori interni alle aziende. Come fatto notare da Van Brabant, *all'epoca le autorità non volevano infatti - o piuttosto non osavano ancora - rinazionalizzare gli attivi* (Van Brabant 1995, 70). Gli *insiders* hanno pertanto saputo approfittare di questo immobilismo a livello politico per cogliere l'occasione di rassodare il loro potere all'interno delle unità di cui erano a capo. Questa situazione caratterizzata da una grande libertà d'azione per i quadri delle aziende ha comunque avuto una durata limitata nel tempo. *L'evoluzione del processo ha infatti ben presto assunto una piega giudicata poco desiderabile e pesanti critiche nei suoi confronti sono state sollevate da parte dell'opinione pubblica e del governo.*

Politicamente, i quadri in carica sono stati accusati di volere a tutti i costi appropriarsi delle aziende e di ricercare unicamente la conversione del loro potere politico in economico (Voszka 1993, 227). L'esperienza ungherese ha infatti dimostrato che i dirigenti hanno molto spesso venduto le aziende a loro stessi, oppure a membri della vecchia *nomenklatura*, ad associati esteri o nazionali od addirittura a parenti, il tutto senza alcuna offerta pubblica (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 120; Fischer 1992, 238; Mossé 1998, 64-65, 87). Malgrado due anni di privatizzazioni alle spalle, all'inizio degli anni Novanta la maggior parte della classe imprenditoriale era così ancora costituita dalle stesse identiche persone già ai posti di comando in precedenza, persone che hanno sovente anteposto i loro propri interessi a quelli dell'impresa (NU 1993, 233-234; Kornai 1997b, 152). Il comportamento della vecchia *elite*⁴², manco a dirlo, era evidentemente contrario all'obiettivo di equità che un programma di privatizzazione dovrebbe almeno in minima parte ricercare (Heinrich 1997, 244; Takla 1999, 336-337).

⁴¹ Malgrado ciò, senza una privatizzazione nel senso stretto del termine, i dirigenti non diventavano i proprietari legali dell'azienda (UN 1994, 189).

⁴² O perlomeno della stragrande maggioranza di essa.

*Finanziariamente, gli attivi statali sono di frequente stati venduti a dei prezzi inferiori al loro valore di mercato*⁴³ (Szabo 1991, 72; Somogyi 1993, 15). In più del vantaggio di appropriarsi delle aziende, i nuovi proprietari hanno quindi spesso pure goduto della possibilità di farlo a prezzi stracciati ed in ogni caso non corretti (Inotai 1992, 175; Jeffries 1993, 425): in una situazione del genere, è evidentemente difficile non parlare di appropriazione dettata dai soli interessi personali.

Economicamente, le critiche hanno riguardato il fatto che non c'era alcun motivo plausibile per credere che coloro che avevano gestito in modo disastroso le aziende durante il periodo socialista avrebbero potuto ottenere dei risultati migliori una volta modificata la struttura (Henry 1993, 104; Van Brabant 1995, 70). Ed è anche per questa ragione che gli avversari della privatizzazione spontanea si sono accaniti contro il mantenimento della vecchia classe dirigenziale: la loro sopravvivenza impediva in effetti l'avvento di un nuovo strato imprenditoriale più dinamico e confacente alle esigenze del paese (Inotai 1992, 175). Altri aspetti negativi sollevati dagli oppositori sono poi stati l'assenza di benefici concreti per lo Stato e la discutibilità della politica fiscale applicata all'epoca, che prevedeva dei vantaggi per le aziende, in particolare straniere, ampiamente superiori agli apporti in capitale delle stesse (Hare 1990, 51; UN 1994, 189).

In conclusione, si può osservare che le riforme intraprese alla fine degli anni Ottanta, inizialmente concepite per liberare parzialmente i *managers* dal controllo statale, hanno prodotto dei risultati che sono andati al di là del limite desiderabile. I dirigenti hanno infatti abusato delle opportunità offerte loro in materia di privatizzazione ed hanno ottenuto troppo potere di negoziazione nei confronti delle autorità.

“The relatively liberal legacy turned out to be a burden rather than an advantageous start” (Hoen 1998, 175). Quest'affermazione di Hoen riassume molto bene quella che è stata l'essenza dei primi due anni di privatizzazione in Ungheria: considerata dal punto di vista dell'interesse generale, la partenza del processo era indubbiamente da reputare non riuscita. Ne è pertanto seguita la logica reazione dell'opinione pubblica, reazione che ha spinto il governo a prendere in mano le redini del processo all'inizio degli anni Novanta.

2.2 L'intervento dello Stato nella gestione della privatizzazione

La decisione di controllare in modo più stretto la privatizzazione dell'economia è stata presa ancora dal vecchio governo comunista. In quest'ottica, la prima mossa è stata la già citata creazione della SPA, istituita proprio allo scopo di occuparsi di tutte le problematiche riguardanti la privatizzazione (Major 1993, 20; Mossé 1998, 65). Il governo eletto liberamente nella primavera dello stesso anno ha poi continuato a seguire la via della riappropriazione dei diritti di proprietà e della centralizzazione delle operazioni (Grosfeld e Hare 1991, 138; Takla 1999, 361).

⁴³ Pur riconoscendo la difficoltà di determinare un prezzo corretto (Henry 1993, 104).

A) *L'Agenzia Statale della Proprietà (SPA)*

La SPA ha visto la luce nel mese di febbraio del 1990 ed è inizialmente stata posta sotto la supervisione del Parlamento. Nel luglio dello stesso anno, l'istituzione è poi passata sotto il diretto controllo del governo, che ha assegnato l'incarico di esercitarne la sorveglianza ad un ministro senza portafoglio⁴⁴ (Jeffries 1993, 425).

L'Agenzia si è vista assegnare il ruolo di agente esecutivo per quel che concerneva tutte le operazioni di privatizzazione (Major 1993, 134). Al fine di permetterle di eseguire nel migliore dei modi questo compito, le autorità hanno pertanto immediatamente proceduto a trasferire alla SPA i diritti di proprietà sulla maggior parte degli attivi statali⁴⁵ (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 121; Takla 1999, 361). Per quel che riguarda le funzioni specifiche di questa nuova entità, se ne possono segnalare almeno tre:

- *una funzione di coordinazione*; la SPA è stata creata per occuparsi di ogni singola questione inerente alla privatizzazione ed uno dei suoi compiti principali era proprio quello di coordinare l'insieme del processo (NU 1992, 171);
- *una funzione di controllo*; nata come risposta alle critiche portate al metodo utilizzato nel biennio 1988-1990, la SPA è stata concepita per controllare e supervisionare tutte le operazioni di privatizzazione, comprese quelle delle aziende autogestite. Lo scopo di questa sorveglianza era evidentemente quello di lottare contro gli abusi della privatizzazione spontanea e di rimediare all'assenza di trasparenza e di concorrenza propria a questa tecnica (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 120; Voszka 1993, 230-231; NU 1994, 190). Le autorità volevano in particolare assicurarsi che le vendite fossero effettuate a dei prezzi corretti e che gli attivi non fossero sottovalutati (Takla 1999, 365). In quest'ottica, dopo la creazione della SPA, qualsiasi operazione di privatizzazione ha necessitato l'approvazione dell'agenzia (Nestor 1993, 93; UN 1994, 191; Heinrich 1997, 244). È però importante fare notare che la volontà di regolare in modo più chiaro il processo non ha in nessun caso implicato l'abbandono delle privatizzazioni iniziate dalle aziende⁴⁶. I dirigenti hanno infatti potuto continuare ad usufruire della possibilità di proporre un loro piano di privatizzazione e, nell'autunno del 1990, le autorità hanno addirittura annunciato che la forma dominante sarebbe rimasta quella spontanea, ma da lì in avanti si sarebbe semplicemente dovuto procedere a controlli più severi al fine di evitare gli atti predatori che si erano conosciuti nel recente passato⁴⁷ (NU 1993, 267; Voszka 1993, 231). Ed è proprio per questo motivo che la SPA ha ottenuto il diritto di porre il suo

⁴⁴ Questo ministro ha ricevuto il compito di fare da tramite tra il Parlamento e l'esecutivo. Ed a proposito di Parlamento, si può anche sottolineare che le autorità hanno pure deciso che la SPA sarebbe stata obbligata a fornire un rapporto annuale della sua attività a quest'ultimo (Nestor 1993, 88, 96).

⁴⁵ In altre parole, la SPA ha quindi ricevuto l'incombenza di rappresentare lo Stato in tanto che proprietario e venditore dei beni pubblici (Major 1993, 83).

⁴⁶ Prova ne è che Voszka, citando un rapporto dell'ufficio statale di verifica dei conti del 1990, ha scritto che "the SPA considered that its most important result was not to have disrupted the pace of enterprise-initiated transformations" (Voszka 1993, 232).

⁴⁷ A partire dal 1990 quindi "la Hongrie distingue la privatisation "spontanée" - à l'initiative de l'entreprise - et la privatisation "organisée" par le gouvernement, sous la houlette de l'Agence pour la propriété d'Etat créée en mars 1990" (Labbé 1991, 239).

veto alle proposte ritenute non nell'interesse del paese (Thomas 1992, 286; Takla 1999, 361);

- *una funzione commerciale*; la SPA è stata incaricata della gestione e della vendita dei beni pubblici (Salgo 1994, 91). Essa aveva la totale libertà di sviluppare ed eseguire le strategie⁴⁸ ed i metodi⁴⁹ che erano reputati più efficaci per procedere alla loro vendita (OCDE 1993a, 30).

Nei suoi primi anni di esistenza, la SPA ha concentrato i suoi sforzi più sul tentativo di arrestare il processo di privatizzazione selvaggia che non sul rapido aumento del settore privato (AAVV 1994, 128; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 95; Hoen 1998, 89). Con il passare del tempo, come si vedrà in seguito, le priorità si sono però lentamente invertite ed il secondo obiettivo è divenuto preponderante.

Detto delle principali funzioni della SPA, è ora giunto il momento di spendere qualche parola sull'organizzazione di quest'istituzione. Il corpo di decisione supremo era costituito dal Consiglio dei Direttori, organo composto da dieci membri⁵⁰ eletti dal Primo Ministro su raccomandazione del Ministro della privatizzazione. Essi avevano la responsabilità di prendere tutte le principali decisioni riguardanti la SPA e le sue attività, mentre la loro esecuzione materiale e la conduzione dell'agenzia era affidata ad un direttore generale, anch'esso in carica per quattro anni. Gli impiegati dell'agenzia, circa trecento, erano invece divisi in vari dipartimenti secondo principi settoriali e funzionali e percepivano un salario superiore a quello medio nell'amministrazione pubblica⁵¹, anche se la loro paga non poteva certo competere con quelle offerte nel settore privato. A livello finanziario, per concludere questo breve passaggio in rassegna, la SPA era infine soggetta al budget nazionale ed era regolarmente controllata da un organo indipendente del governo centrale, l'ufficio statale di verifica dei conti (SPA 1993, 129-132).

B) I primi programmi di privatizzazione

Tra la sua creazione nel 1990 e l'inizio del 1994 - il periodo analizzato in questa parte del lavoro - la SPA ha introdotto tutta una serie di programmi destinati a privatizzare gli innumerevoli attivi ancora di proprietà statale. Questi tentativi faranno l'oggetto del presente paragrafo, che si occuperà di passare in rapida rassegna i più significativi.

⁴⁸ Fatta esclusione per il primissimo programma, denominato privatizzazione preliminare (oppure preprivatizzazione), i responsabili hanno in generale sempre optato per la privatizzazione dell'azienda intera (AAVV 1994, 103).

⁴⁹ Per un'analisi dei metodi utilizzati, il lettore è rimandato alla parte I – capitolo 4.1.2.B.

⁵⁰ I membri del Consiglio dei Direttori restavano in carica per quattro anni ed in principio avrebbero dovuto essere degli esperti, non dei politici. La possibilità che le scelte fossero operate sulla base di considerazioni sociali o politiche non era comunque preclusa (SPA 1993, 129).

⁵¹ Questa differenza era resa possibile dal fatto che gli impiegati della SPA erano in una relazione di diritto privato con il loro datore di lavoro. Il regime valevole per i funzionari non era quindi applicato nel loro caso (SPA 1993, 131).

a) *La privatizzazione preliminare*

Questo programma, annunciato dal governo Antall nel settembre 1990, è stato destinato a tre categorie di unità economiche (Grosfeld e Hare 1991, 138; OCDE 1993a, 31; AAVV 1994, 131):

- quelle che dopo il 31 dicembre 1988 avevano ad un momento o l'altro esercitato la loro attività sulla base di un accordo contrattuale o di locazione;
- quelle che si occupavano di vendita al dettaglio e che impiegavano meno di dieci persone, nonché quelle nei settori della ristorazione, dell'albergheria e dei servizi con meno di quindici dipendenti;
- quelle attive nella vendita di gas, olio da riscaldamento, gasolio, benzina e carburante diesel.

La prima osservazione concerne il fatto che *la privatizzazione preliminare ha riguardato soltanto le aziende di taglia ridotta*. Se si considera che l'impiego medio nelle branche d'attività sopraccitate era all'epoca appena superiore a sette persone, questo programma aveva indubbiamente il potenziale per toccare la gran parte delle piccole imprese statali, ma nella realtà le cose sono andate in modo ben diverso: numerose eccezioni concesse dalla legge hanno infatti permesso a diverse di loro di evitare la trasformazione. Tra gli esclusi, si trovavano per esempio i magazzini facenti parte di una grande catena, gli stabilimenti situati in fabbriche, caserme o prigioni, le agenzie di viaggio, le farmacie, gli uffici di pegno ed i negozi che non accettavano alcun altro pagamento se non in moneta forte straniera. Un altro fattore che ha contribuito a diminuire il numero di virtuali candidati è stato costituito dal comportamento di alcuni dirigenti, che non appena saputo delle intenzioni delle autorità hanno provveduto a reintegrare nelle loro aziende le unità in locazione o concessione, di modo da così evitare la privatizzazione⁵². I *managers* avevano d'altronde interesse a mantenere raggruppate le loro unità di maggior valore ed hanno pertanto approfittato della vaghezza dei criteri d'inclusione nel programma per farlo. *Concretamente, il governo aveva inizialmente stimato che almeno 37'000 dei 54'000 stabilimenti censiti dalle statistiche avrebbero potuto rientrare nel ventaglio degli eleggibili per la privatizzazione preliminare, ma, alla messa in atto del programma, il numero effettivo si era ridotto a 10'000-15'000 unità*. Questo permette pertanto di procedere ad una seconda importante constatazione, ovverosia che la privatizzazione preliminare, così come d'altronde il suo nome lascia intendere, ha semplicemente rappresentato una *prima tappa del processo*, in attesa delle successive che avrebbero in particolare dovuto coinvolgere anche le grandi aziende statali (Major 1993, 118; AAVV 1994, 102, 129-131; NU 1994, 243).

Dal punto di vista legale, la preprivatizzazione è stata regolata da cinque atti legislativi, anche se su tutti è evidentemente spiccata la *legge sulla privatizzazione preliminare*, entrata

⁵² Tra il 1989 ed il 1990, il numero di unità operanti sotto accordo contrattuale o di locazione è infatti diminuito del 27 % (AAVV 1994, 129).

in vigore il 25 settembre 1990. Lo specchio seguente riassume comunque in breve l'integralità delle disposizioni alla base di questa operazione.

Riquadro 5: Legislazione in materia di privatizzazione preliminare

- Legge No. VII/1990 sull'Agenzia Statale della Proprietà e sulla gestione della proprietà nelle aziende statali;
- Legge No. LXXIV/1990 sulla privatizzazione, alienazione ed utilizzazione degli attivi delle aziende statali implicate nel commercio di dettaglio, nella ristorazione e nei servizi alla consumazione (legge sulla privatizzazione preliminare);
- Linee direttive per la vendita degli attivi delle unità statali impegnate nel commercio di dettaglio, nella ristorazione e nei servizi alla consumazione (consiglio d'amministrazione del programma di preprivatizzazione della SPA, 1990);
- Lettera circolare alle aziende statali attive nel commercio di dettaglio, nella ristorazione e nei servizi alla consumazione (consiglio d'amministrazione del programma di preprivatizzazione della SPA, 1991);
- Regolamento delle aste (consiglio d'amministrazione del programma di preprivatizzazione della SPA, 1991).

Fonte: AAVV 1994, 130

Per quel che concerne gli obiettivi di quest'operazione, si trattava essenzialmente di *affermare il controllo governativo sulla privatizzazione*, al fine di rendere credibile l'operato delle autorità e l'insieme delle riforme, e di *assicurare allo Stato delle entrate finanziarie supplementari* in un momento estremamente difficile da questo punto di vista (AAVV 1994, 102, 129).

A questo punto, dopo avere passato in rassegna i criteri di eleggibilità, gli aspetti giuridici e gli scopi, bisogna ancora interessarsi al funzionamento della procedura di privatizzazione nell'ambito di questo programma. Si deve innanzitutto segnalare che la SPA ha deciso di utilizzare un solo ed unico metodo per tutte le operazioni iniziate da lei stessa, metodo che consisteva a vendere gli attivi statali attraverso delle *aste pubbliche* (NU 1994, 243; Heinrich 1997, 244). Nel caso di privatizzazioni proposte dalle aziende o da investitori esterni, la SPA ha invece accordato la possibilità di procedere a negoziazioni dirette tra le due parti (AAVV 1994, 130).

Tornando alle aste pubbliche, il meccanismo di vendita era abbastanza semplice: dopo avere assunto la proprietà di un'unità, la SPA proibiva l'alienazione dei suoi beni e la privava di tutti gli stock, dopodiché commissionava ad un'agenzia di consulenza privata il compito di esaminarne gli attivi e di fornire una valutazione sul valore totale della società⁵³. Sulla base

⁵³ Nei suoi calcoli, l'agenzia di consulenza teneva conto di diversi indicatori, quali ad esempio valore degli stock, macchinari, luoghi, *goodwill*, flussi futuri di entrate stimati, valore comparativo, valore di sostituzione, rendimento, produzione (AAVV 1994, 134).

di queste informazioni, la SPA procedeva poi a fissare il prezzo iniziale dell'asta. Nel caso non si fosse presentata nessuna offerta, la vendita veniva immediatamente sospesa per poi essere ripresa soltanto una volta che il venditore ne avesse di nuovo dato avviso pubblicamente⁵⁴ e che la SPA avesse fissato un prezzo più basso. Se anche il secondo tentativo fosse andato a vuoto, la SPA avrebbe allora potuto ricorrere ad altri mezzi da lei stessa determinati.

In caso di offerte identiche per la stessa proprietà, la SPA si riservava il diritto di accordare delle priorità a certi gruppi d'interesse⁵⁵, mentre ulteriori preferenze erano attribuite a coloro che pagavano in contanti⁵⁶. Sempre a proposito di facilitazioni, a partire dal mese di giugno del 1992, gli imprenditori la cui unità faceva parte di un accordo contrattuale o di locazione hanno addirittura ottenuto l'opportunità di evitare le aste e comperare i loro negozi al prezzo iniziale determinato dalla SPA.

Un'ultima annotazione concerne la natura degli acquirenti delle unità statali messe in vendita. La legge ha infatti stipulato che il loro acquisto era esclusivamente riservato ai cittadini ungheresi. *Il capitale straniero*, destinato a giocare un ruolo di primissimo piano negli anni seguenti, è pertanto stato escluso dalla fase iniziale del processo di privatizzazione. Malgrado ciò, non poche speculazioni fanno pensare che degli investitori esteri abbiano comunque partecipato alle aste in qualità di *partners* silenziosi ed invisibili (Grosfeld e Hare 1991, 139; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 121; AAVV 1994, 133-135).

b) Il primo (PPP) ed il secondo (SPP) programma di privatizzazione

Il PPP è stato lanciato contemporaneamente alla privatizzazione preliminare nel mese di settembre del 1990 ed ha costituito il *primo vero tentativo di privatizzare per intero delle grandi imprese statali*. Il programma è comunque stato limitato a venti unità, scelte sulla base della loro presunta attrazione per gli investitori, prova ne è che le autorità hanno selezionato soltanto delle aziende considerate solide e con buone prospettive di sviluppo e di guadagno nell'imminente futuro. Il valore contabile degli attivi di queste venti società, provenienti in parte dal settore secondario ed in parte dal terziario⁵⁷, ammontava all'epoca a 73 miliardi di fiorini. La decisione di non estendere il PPP ad un numero superiore di aziende ha riflesso la volontà del governo di utilizzare questo programma a mo' di test prima di procedere ad ulteriori e più cospicui tentativi (Grosfeld e Hare 1991, 139; NU 1992, 171; AAVV 1994, 143-144; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 95).

Una delle principali caratteristiche del PPP è stata quella di *fare ricorso a dei consulenti internazionali*, a cui la SPA ha commissionato l'incarico di eseguire materialmente la privatizzazione. Questi consulenti sono stati reclutati con l'aiuto di una procedura molto

⁵⁴ Le aste erano in effetti dirette da agenti indipendenti designati dalla SPA, il cui compito consisteva anche nel pubblicare degli annunci in almeno due giornali e sul luogo dell'unità da vendere, il tutto non più tardi di trenta giorni prima della vendita (AAVV 1994, 134).

⁵⁵ Nell'ordine dirigenti, impiegati, associazioni commerciali formati da dipendenti del negozio, associazioni commerciali o di impiegati a cui l'unità apparteneva in precedenza (AAVV 1994, 134).

⁵⁶ I vincitori delle aste avevano quindici giorni di tempo per concludere un accordo di trasferimento dei titoli, mentre per il pagamento potevano fare ricorso a due soluzioni: contanti o buoni di compensazione attribuiti ai cittadini ungheresi la cui proprietà era stata espropriata durante gli anni comunisti (AAVV 1994, 134-135).

⁵⁷ Per una lista precisa di queste venti aziende e delle loro principali attività, vedi allegato 9.

semplice. L'Agenzia ha infatti preparato dei prospetti per ogni azienda inserita nel programma ed ha in seguito invitato i potenziali interessati a formulare le loro offerte (Grosfeld e Hare 1991, 139). L'operazione ha ottenuto assai rapidamente un riscontro favorevole, al punto che la SPA ha ricevuto circa trecento offerte di consulenza provenienti da varie parti del mondo (OCDE 1993a, 38). La scelta definitiva è poi caduta su coloro che avevano già provato una sostanziale esperienza nel campo della privatizzazione e tra questi si trovavano un buon numero di prestigiose aziende di verifica dei conti e d'importanti banche d'investimento⁵⁸ di caratura internazionale (Frydman e Rapaczynski 1994, 58).

La SPA ha in seguito chiesto ad ogni consulente coinvolto nel programma di rispettare e perseguire tre obiettivi principali (AAVV 1994, 144-146):

- *massimizzare le entrate delle vendite*, anche se ufficialmente questo non era uno scopo predominante. In realtà, non si può però negare il fatto che le autorità avevano riposto molte speranze nel PPP dal punto di vista finanziario, prova ne è che, al momento della valutazione delle aziende, il *ratio price / earnings* ha raggiunto valori oscillanti da 8 a 12 oppure, altrimenti espresso, quasi 2 volte il valore contabile degli attivi, stimato come detto a 73 miliardi di fiorini. Secondo i piani delle autorità, le entrate ricavate avrebbero poi dovuto servire ad alleggerire il peso del debito statale. Una loro utilizzazione al fine di ristrutturare le compagnie, sempre secondo Budapest, era invece da escludere nel modo più assoluto;
- *concepire e modellare la struttura aziendale post-privatizzazione*. I consulenti avevano ad esempio il compito di decidere quale avrebbe dovuto essere la distribuzione della proprietà una volta conclusa l'operazione di privatizzazione, definendo a priori il numero di azioni da vendere agli investitori stranieri, a quelli domestici, ai piccoli investitori, agli impiegati, ai *partner* tecnici esteri o magiari e ad altri ancora⁵⁹. Ma la previa definizione dell'ossatura finale dell'azienda non si limitava evidentemente ai soli aspetti legati ai diritti di proprietà, bensì inglobava pure altri elementi, in particolare una visione di quella che avrebbe dovuto essere la struttura futura degli affari;
- *sostenere lo sviluppo dei mercati dei capitali in Ungheria*.

Sempre a proposito di obiettivi, non si può comunque fare a meno di sottolineare che i tre scopi prefissati sono sin dall'inizio apparsi *poco complementari tra loro*: come conciliare ad esempio la volontà di produrre ricavi sostanziosi con quella di mantenere alcuni attivi in mano di investitori nazionali?⁶⁰ Oppure, come fare coesistere il desiderio di creare una struttura di proprietà semipermanente con quello di sviluppare degli efficienti mercati dei

⁵⁸ In particolare inglesi, francesi e giapponesi (Frydman e Rapaczynski 1994, 58).

⁵⁹ Tanto per fare un esempio concreto, le autorità magiari hanno deciso di lasciare le tre catene di alberghi e supermercati inglobate nel programma in mani ungheresi, vendendo soltanto delle partecipazioni minoritarie agli investitori stranieri (AAVV 1994, 145).

⁶⁰ Non bisogna infatti dimenticare che gli investitori stranieri disponevano in genere di risorse finanziarie superiori a quelle dei nazionali. Questo significa dunque che erano in principio disposti ad offrire di più degli ungheresi per acquistare una determinata proprietà. Escludendoli dal processo, esisteva pertanto un reale rischio di ricavare meno entrate di quanto non sarebbe invece stato possibile in caso contrario.

capitali (AAVV 1994, 146)? Questi due soli esempi permettono già di mostrare che il raggiungimento di uno dei fini rischiava effettivamente di compromettere la realizzazione di un altro. I consulenti si sono quindi trovati confrontati con un compito particolarmente ostico ed il fatto che i risultati del PPP siano stati abbastanza scarsi⁶¹ può in parte essere spiegato proprio da questa incompatibilità degli obiettivi.

Da ultimo, ancora qualche parola sulle strategie di vendita adottate nel quadro del programma. Nonostante la volontà di riservare agli investitori nazionali l'acquisto di alcuni attivi, *la SPA non ha mai taciuto il fatto di volere vendere la maggior parte delle società a degli stranieri* (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 120; OCDE 1993a, 38), per il semplice fatto che i secondi erano in grado di apportare più risorse liquide rispetto ai primi. Per quel che concerne i metodi utilizzati, la SPA ha invece principalmente ricorso alle offerte pubbliche di azioni, alle aste - sovente ristrette ad alcuni mirati potenziali investitori - nonché alla cessione ai dirigenti od agli impiegati (Grosfeld e Hare 1991, 139; Labbé 1991, 239).

Il PPP è stato seguito alcuni mesi dopo da un secondo programma di privatizzazione (SPP) della SPA. Concepito per le aziende che avevano già trasferito almeno la metà dei loro attivi a delle SA o a delle Sagl (Henry 1993, 135; OCDE 1993a, 38), quest'ultimo è comunque stato abbandonato a brevissimo termine, motivo per il quale in questo lavoro ci si limita semplicemente a citarlo senza però approfondirne i dettagli.

c) *La decentralizzazione*

Il nuovo orientamento della SPA, volto a centralizzare il più possibile le operazioni di privatizzazione, è stato ben presto criticato e, nel giro di pochissimi mesi, *le accuse contro questo metodo e contro l'Agenzia stessa si sono moltiplicate*. Tra i principali rimproveri, si possono segnalare la lentezza e la complessità, in particolare burocratica, del processo, l'eccessivo potere ottenuto dalla SPA e non da ultimo - come si vedrà in dettaglio nel prossimo paragrafo⁶² - gli scarsi risultati prodotti dai programmi attuati (Voszka 1993, 234; UN 1994, 192). Sotto la pressione dell'opinione pubblica, la SPA ha pertanto deciso di moderare parzialmente la centralizzazione e questa sua volontà si è immediatamente tradotta nel programma di "*self privatization*" (SP), il cui via è stato dato nell'estate del 1991, neanche quindi un anno dopo l'inizio della privatizzazione centralizzata. L'obiettivo primario di questa SP era quello di *accelerare l'intero processo e di privatizzare il più rapidamente possibile le aziende incluse nel programma* (Mizsei 1993, 163; Voszka 1999, 5).

1) Un ritorno all'antica misto ad alcune importanti novità

Con l'introduzione della SP, le autorità hanno dunque voluto segnare il passaggio ad un nuovo approccio in materia di privatizzazione. *Più che di radicali cambiamenti, si deve però piuttosto parlare di ritorno alle origini, visto e considerato che il programma di SP ha*

⁶¹ Per un'analisi approfondita dei risultati del PPP e di altri programmi di privatizzazione, il lettore è rimandato alla parte I – capitolo 4.3.

⁶² Vedi parte I – capitolo 4.3.

fortemente messo l'accento sulla natura spontanea della privatizzazione. Pur non escludendo dal programma gli investitori esterni, i responsabili non hanno infatti mai nascosto di volere favorire gli *insiders* attraverso la concessione a quest'ultimi di termini preferenziali per l'acquisto di parti delle aziende incluse nel programma (AAVV 1994, 158). L'insieme di queste preferenze è riassunto in modo molto sintetico nello schema che segue.

Riquadro 6: Termini preferenziali per le vendite agli *insiders* nel quadro della “*self privatization*”

	<u>Insider preference</u>	<u>Implementing law or regulation</u>
First frame contract of First Phase (9/91-3/93)	90 % discount on employee shares	Company Law - 1988
	Preemptive rights for majority stake purchases	Property policy Guidelines - 1990 (extended through 1992)
Second frame contract of First Phase (3/93-12/93)	90 % discount on employee shares	Company Law - 1988
	No preemptive purchases rights	Property policy Guidelines - 1993
	ESOP financing and 50 % discount	Law XLIX - 1992
	Lease financing	Law LIV - 1992
Frame contract of Second Phase (8/92-12/93)	90 % discount on employee shares	Company Law - 1988
	Preemptive rights for majority stake purchases	Property policy Guidelines - 1990 (extended through 1992)
	ESOP financing and 50 % discount	Law XLIX - 1992
	Lease financing	Law LIV - 1992

Fonte: AAVV 1994, 158

Come spiegare, a questo punto, la clamorosa decisione di tornare a fare affidamento su di una soluzione - quella della privatizzazione spontanea - aspramente criticata soltanto un anno prima e contro la quale le autorità avevano in tutti i modi lottato?

Per rispondere a questo quesito, bisogna forse innanzitutto rammentare che le feroci critiche alla privatizzazione spontanea avevano essenzialmente portato sulla cattiva gestione dell'operazione e sulle sue conseguenze estremamente dannose per l'economia. In discussione, più che la natura del processo stesso, vi erano pertanto i suoi effetti ed è probabilmente proprio a partire da questa constatazione che la SPA ha deciso di riproporre una strategia fondata sulla spontaneità degli investitori. *I responsabili della privatizzazione in Ungheria erano infatti convinti che, apportando le opportune e dovute correzioni, l'attuazione di una tale soluzione avrebbe senz'altro potuto dare buoni frutti.*

Ma quali sono allora state le "novità" di questa seconda ondata di privatizzazioni spontanee?

Il primo importante cambiamento ha riguardato il concetto stesso di privatizzazione spontanea, il quale è stato notevolmente elargito. Praticamente sfruttata solo dagli *insiders* nel periodo 1988-1990, nella fase della SP la possibilità di iniziare direttamente la privatizzazione era reale e concreta anche per gli investitori esterni: qualsiasi acquirente potenziale aveva infatti il diritto di formulare un'offerta d'acquisto alla SPA e di entrare in contatto liberamente con i dirigenti dell'azienda a cui era interessato (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 120; Henry 1993, 135; Major 1993, 85, 123).

L'aspetto più interessante è però indubbiamente stato un altro ed è incarnato dalla decisione da parte della SPA di combinare la natura spontanea del processo con una delega del ruolo statale in materia di privatizzazione (Frydman e Rapaczynski 1994, 167). Insistendo sul fatto che, per evitare le esperienze negative del recente passato, il processo avrebbe dovuto essere organizzato meglio ed in modo più armonioso rispetto a quanto non fatto qualche anno prima⁶³ (Takla 1999, 364-365), *l'Agenzia ha in quest'ottica ritenuto opportuno delegare parte delle sue responsabilità a terzi* (Nestor 1993, 93). Così come in occasione dei programmi citati in precedenza, anche nel quadro della SP il diritto di trasformare e di in seguito vendere le aziende è stato accordato a delle aziende di consulenza⁶⁴ (AAVV 1994, 148; Voszka 1999, 5), ai cui servizi i potenziali acquirenti avrebbero dovuto ricorrere obbligatoriamente (Heinrich 1997, 245). Ed è proprio questa la grande differenza in rapporto ai primi tentativi di privatizzazione spontanea: *nel quadro della SP, l'iniziativa poteva sì essere personale, ma l'operazione tout court non poteva essere effettuata in maniera indipendente, visto e considerato che esigeva la collaborazione di consulenti esterni*⁶⁵.

⁶³ Si può addirittura affermare che, all'epoca delle prime privatizzazioni spontanee, non c'era proprio nessuna forma d'organizzazione

⁶⁴ Nel programma di SP, le aziende di consulenza erano comunque più autonome ed indipendenti rispetto a quanto avvenuto nel quadro del PPP.

⁶⁵ Si può in pratica osservare che la SP ha ripreso, da una parte, il carattere spontaneo della privatizzazione selvaggia, dall'altra, l'idea di aiuto esterno presente nel PPP.

Riassumendo in poche parole, la nuova strategia è in pratica stata imperniata sulla volontà di decentralizzare il processo⁶⁶ e di evitare il diretto coinvolgimento dello Stato⁶⁷ (OCDE 1993a, 31; SPA 1993, 134), al punto che qualcuno ha addirittura parlato di “privatizing privatization”⁶⁸ (Nestor 1993, 101). Per quel che concerne i motivi che hanno condotto la SPA a sbarazzarsi progressivamente delle sue responsabilità, oltre alla già citata necessità di rendere più efficace il processo, si può anche segnalare un rapporto lavoro-benefici estremamente sfavorevole: la privatizzazione comportava in effetti una mole di lavoro non indifferente e senza dubbio esagerata se messa in relazione ai guadagni concreti, relativamente scarsi a causa del fatto che le aziende da privatizzare erano essenzialmente di taglia modesta (AAVV 1994, 149).

2) Procedura di privatizzazione

La procedura di “self privatization” era molto semplice e comportava essenzialmente tre tappe: la scelta del consulente, la trasformazione dell’azienda in compagnia commerciale e la vendita degli attivi di questa nuova società appena creata. *Il primo passo era pertanto effettuato dall’azienda stessa, che sceglieva uno dei consulenti facenti parte di una lista preapprovata dalla SPA*, consulenti a cui le aziende dovevano come visto obbligatoriamente ricorrere e che avevano l’incarico di assisterle nella loro privatizzazione (OCDE 1993b, 36; Jeffries 1993, 427).

Una volta instaurata questa relazione, i consulenti avevano innanzitutto il compito di aiutare i dirigenti⁶⁹ a scegliere il modo migliore per trasformare la loro azienda in compagnia commerciale. In quest’ottica, essi procedevano ad una valutazione della società, determinavano quali attivi avessero eventualmente dovuto essere venduti prima della

⁶⁶ Le dichiarazioni ufficiali a proposito della nuova strategia governativa in materia di privatizzazione, datate autunno 1991, parlavano d’altronde espressamente di un approccio basato sulla decentralizzazione (Voszka 1993, 234).

⁶⁷ Il ruolo dello Stato, rappresentato dalla SPA, avrebbe da lì innanzi dovuto limitarsi a dei semplici compiti di supervisione. L’agenzia si è per esempio vista attribuire il diritto di ritirare la licenza a delle aziende di consulenza che avessero dovuto effettuare un affare scorretto (Heinrich 1997, 245), oppure di mettere sotto diretto controllo amministrativo le società riluttanti a cooperare con i consulenti (OCDE 1993a, 38).

⁶⁸ L’utilizzo di quest’espressione appare comunque obiettivamente esagerato. Da una parte, il rilassamento della centralizzazione è infatti stato solo parziale e la SPA ha comunque mantenuto un certo grado di controllo e d’influenza. Dall’altra, la partecipazione delle società di consulenza è stata dettata più dalle distorte strutture del mercato ungherese in questo settore che non da un reale incentivo di profitto. La piccola dimensione delle aziende inserite nel programma e le loro scarse disponibilità finanziarie limitavano in effetti notevolmente le opportunità di guadagno per i consulenti. Un semplice calcolo economico avrebbe quindi sconsigliato un loro coinvolgimento nella SP, ma nella realtà non erano però in misura di rifiutare. Questo perché in Ungheria esisteva all’epoca un *surplus* di aziende di consulenza e la SPA era di gran lunga il principale consumatore dei loro servizi. In una situazione del genere, un rifiuto avrebbe quindi potuto avere pesanti conseguenze sulle attività future di queste società: più che da una vera volontà, la loro partecipazione era pertanto motivata dal bisogno di assicurarsi la protezione della SPA (Voszka 1993, 234; AAVV 1994, 149-151).

⁶⁹ Come queste poche parole lasciano intendere, il concetto di collaborazione era estremamente importante nella SP: consulenti e dirigenti avrebbero in effetti dovuto lavorare insieme ed unire gli sforzi in vista di privatizzare velocemente le aziende. Uno degli obiettivi dichiarati del programma era d’altronde quello di assicurare la cooperazione dei *managers*, uno dei punti deboli dei precedenti tentativi di privatizzazione (AAVV 1994, 149).

commercializzazione, richiedevano le unità sottratte nel corso della privatizzazione preliminare e fissavano il prezzo di offerta per le azioni. Dopo questo esame, le società di consulenza dovevano pronunciarsi sulla solvibilità dell'azienda, optando quindi o per la bancarotta o per il proseguimento della procedura. In caso di avviso favorevole, la tappa successiva consisteva, come d'altronde nel quadro del PPP, nell'*elaborazione di un piano d'affari per la nuova compagnia appena creata*, piano che spesso includeva pure una concezione della struttura di proprietà desiderabile. Così come espressa, la trafila appena presentata può apparire assai semplice, ma nella realtà tutte queste operazioni hanno spesso richiesto lunghi ed estenuanti discussioni tra le parti interessate. A causa essenzialmente delle divergenze di obiettivi tra *management* delle aziende e SPA, *il compito delle società di consulenza si è infatti rivelato tutt'altro che agevole*: una prima tensione ha sovente riguardato la valutazione e la conseguente fissazione dei prezzi iniziali, con gli *insiders* a fare pressioni verso il basso e le autorità a spingere invece per una base di partenza elevata. Un'ulteriore difficoltà era legata al problema della struttura di proprietà, visto e considerato che la volontà dei dirigenti di mantenere una parte dominante dell'azienda in mano dei salariati si opponeva generalmente a quella dell'Agenzia di massimizzare le entrate⁷⁰. Una volta risolte tutte le difficoltà e portata a termine la commercializzazione dell'azienda, *la procedura si concludeva con la vendita delle azioni*. Questa era da condurre tramite offerta, le cui modalità erano definite nei regolamenti della SPA e nella legge LIV del 1992 (AAVV 1994, 154-155).

Come detto in precedenza, le competenze delle società di consulenza impegnate nella SP sono state elargite rispetto al PPP, prova ne è che la SPA non aveva alcun diritto di porre veto agli schemi di privatizzazione da loro scelti ed era obbligata ad accettare il risultato finale del processo (Mizsei 1993, 163). Tuttavia, nel caso estremo in cui uno dei consulenti avesse dovuto violare delle disposizioni legali od elaborare un piano palesemente contrario agli interessi fondamentali dello Stato e dell'economia ungherese, l'Agenzia aveva eccezionalmente la facoltà di rifiutare la proposta ed eventualmente prendere delle sanzioni contro l'organizzazione privata coinvolta⁷¹ (OCDE 1993a, 40; Nestor 1993, 95; SPA 1993, 134).

3) Partecipanti al programma

Per quel che concerne le *società di consulenza*, nell'estate del 1991 la SPA ha invitato tutte quelle registrate in Ungheria e con uno stock in capitale o garanzie bancarie per almeno 10 milioni di fiorini a concorrere per ottenere il diritto di partecipare alla SP. La valutazione e l'accettazione delle offerte sono poi state effettuate sulla base delle capacità professionali, dell'esperienza internazionale, della familiarità con la situazione ungherese e, naturalmente,

⁷⁰ Il fatto che la SPA aveva interesse a fissare dei prezzi iniziali elevati era d'altronde anch'esso legato a questa volontà di ottenere sostanziose entrate in contanti con la vendita degli attivi statali. Per quel che concerne invece il problema della proprietà, è chiaro che l'Agenzia prediligeva l'acquisto da parte di esterni, dal momento che quest'ultimi disponevano potenzialmente di risorse finanziarie più importanti.

⁷¹ Sanzioni che potevano andare sino all'esclusione dal registro della società di consulenza in questione (SPA 1993, 134).

del prezzo. Su 150 candidati iniziali, la SPA ne ha definitivamente scelti 83 nel quadro di aste pubbliche o chiuse e tutte queste aziende hanno in seguito firmato un contratto con l'Agenzia valido sino a marzo 1993⁷². Visti i risultati incoraggianti della prima fase, la SPA ha poi deciso di metterne in atto una seconda a partire dal mese di agosto del 1992, anch'essa destinata a durare sino a dicembre 1993 e per la quale sono stati scelti 43 ulteriori consulenti (SPA 1993, 134; Major 1993, 123-124; AAVV 1994, 151-152). A riguardo del sistema di pagamento di queste società, si può invece dire che esso si fondava essenzialmente su due pilastri: una commissione sulle entrate delle vendite e dei bonus supplementari in funzione della velocità di esecuzione e del prezzo finale a cui queste erano effettuate.

Riquadro 7: Sistema di pagamento delle società di consulenza attive nella “*self privatization*”

	<u>Fase I</u>	<u>Fase II</u>
Commissione (in % del prezzo di vendita ⁷³)	5 %	5 % per le vendite inferiori a 300 milioni di fiorini 4 % per le vendite tra 300 e 600 milioni di fiorini 3 % per le vendite superiori a 600 milioni di fiorini
Bonus supplementare per le vendite effettuate entro una certa data (in % del prezzo di vendita)	7,5 % per le vendite entro il 31.12.1991 5 % per le vendite entro il 31.3.1992 A partire da marzo 1992, riduzione mensile di 0,5 % del bonus	5 % per le vendite entro il 30.9.1992 3 % per le vendite entro il 31.12.1992
Bonus supplementare per le vendite ad un prezzo superiore a quello inizialmente determinato dai contabili ingaggiati dall'azienda ed approvati dalla SPA (in % del prezzo di vendita)	Non in vigore	5 % per le vendite ad un prezzo tra il 125 % ed il 135 % di quello iniziale 10 % per le vendite ad un prezzo tra il 135 % ed il 150 % di quello iniziale 15 % per le vendite ad un prezzo superiore al 150 % di quello iniziale

Fonte: elaborazione personale a partire dalle informazioni contenute in *Jeffries 1993*, 427; *AAVV 1994*, 156

⁷² La validità di questo contratto è stata in seguito prolungata sino alla fine dell'anno (AAVV 1994, 152).

⁷³ La commissione è calcolata soltanto sull'80 % del prezzo di vendita. Il restante 20 % doveva infatti obbligatoriamente essere reinvestito nell'azienda (AAVV 1994, 156).

Detto delle società di consulenza, è ora giunto il momento di interessarsi più da vicino all'altra importante categoria di partecipanti al programma, ovverosia le *aziende da privatizzare*. La prima fase della SP ha coinvolto quelle di piccole dimensioni, mentre la seconda, decisa sull'onda del successo ottenuto da quella iniziale, è stata estesa anche alle società di taglia media-grande (Nestor 1993, 95). I criteri di eleggibilità, inizialmente fissati ad un massimo di 300 impiegati, di 300 milioni di fiorini di attivi e di 300 milioni di fiorini di cifra d'affari annua, sono infatti stati elargiti sino a 1'000 impiegati, 1 miliardo di fiorini di attivi e 1 miliardo di cifra d'affari annua. Alla prima fase hanno partecipato circa 430 aziende⁷⁴, la maggior parte delle quali (62 %) era concentrata nel settore dei servizi. Questo fatto non deve d'altronde sorprendere, visto e considerato che le aziende operanti nel terziario possedevano di norma una piccola dimensione, mentre quelle del secondario erano invece più grandi e ben difficilmente avrebbero pertanto potuto rispettare le condizioni d'accesso al programma. A dimostrazione di tutto ciò, l'estensione dei criteri ha portato ad una diminuzione della parte dei servizi nella seconda fase della SP, alla quale hanno partecipato un po' meno di 280 aziende⁷⁵ (OCDE 1993b, 36; Mizsei 1993, 163; Major 1993, 85, 123-124; AAVV 1994, 152-154).

A metà del 1992, nel bel mezzo quindi della SP, le autorità hanno apportato alcune correzioni alla politica di privatizzazione. Queste modifiche hanno comunque riguardato soltanto l'aspetto organizzativo e gli obiettivi del processo, lasciando però praticamente inalterati i contenuti del programma in corso di attuazione.

d) La creazione della Società di Gestione dei Beni Statali (SGBS) e dei nuovi obiettivi: due tentativi di rendere più efficace la politica di privatizzazione

Sino al mese di giugno del 1992, l'amministrazione ed il controllo di ogni operazione di privatizzazione è stato assicurato dalla SPA (Major 1993, 62). In seguito, il Parlamento ha però introdotto un *sistema di controllo bipolare fondato su una suddivisione della proprietà in due gruppi, temporanea ed a lungo termine*. Da un punto di vista legale, questa separazione è stata permessa dall'entrata in vigore, il 30 agosto 1992, di due nuove leggi: la legge sulla gestione e l'utilizzazione degli attivi delle aziende rimanenti di proprietà statale (No. LIII 1992) e la legge sulla vendita, l'utilizzazione e la protezione degli attivi temporaneamente di proprietà dello Stato⁷⁶ (No. LIV 1992). La prima legge ha posto le basi

⁷⁴ La SPA aveva pubblicato una lista di 350 compagnie che, secondo i conti presentati nel 1990, avrebbero potuto rientrare nel programma. In seguito, altre 80 aziende, pur non rispettando pienamente i criteri, hanno però chiesto ed ottenuto di partecipare alla SP. La loro richiesta è stata motivata dal fatto che i risultati ottenuti dal 1990 in poi erano paragonabili a quelli delle aziende automaticamente incluse nel programma (AAVV 1994, 152). L'estrema flessibilità con la quale venivano considerati i limiti è d'altronde stata una delle caratteristiche della SP (Mizsei 1993, 163).

⁷⁵ Le cifre relative al numero di partecipanti alle due fasi della SP sono purtroppo approssimative. Ciò è semplicemente dovuto al fatto che i valori a disposizione divergono da una fonte all'altra.

⁷⁶ Questa legge ha rimpiazzato con effetto immediato le "Direttive per gli attivi temporanei" del 1989 (Takla 1999, 361).

per la *creazione di una nuova istituzione, la SGBS*⁷⁷, che ha visto la luce nel mese di ottobre di quello stesso anno. A questo nuovo organo sono stati affidati l'esercizio dei diritti di proprietà, la gestione e la ristrutturazione, nonché eventualmente la parziale vendita degli attivi di tutte quelle aziende giudicate non privatizzabili e pertanto destinate a rimanere sotto controllo statale a lungo termine (OCDE 1993b, 22, 27-28, 51; Abel 1999, 113). Tra queste, si trovavano in particolare degli elementi di fondamentale importanza per l'economia del paese, quali ad esempio il settore energetico, le principali unità di produzione dell'infrastruttura nazionale, alcune industrie chiave, le compagnie implicate nella sicurezza interna, certe aziende agricole, determinate aziende coinvolte nella R&S e una parte delle istituzioni bancarie. I monopoli naturali e le società per le quali si prevedeva una privatizzazione lunga e complessa sono in principio anch'essi stati trasferiti alla SGBS. Quantitativamente, in questo nuovo organo sono state incorporate un po' più di 150 aziende⁷⁸, nella maggior parte delle quali la SGBP era l'unico azionista⁷⁹ (SPA 1993, 132; CE 1994, 65; Takla 1999, 361, 365).

L'altra legge, quella concernente la SPA, non ha fatto altro che riaffermare il ruolo di quest'ultima, con la sostanziale differenza che, da lì in poi, avrebbe però dovuto occuparsi soltanto degli attivi da privatizzare a corto termine. In parole povere, questa nuova ripartizione dei compiti era sensata produrre una *distinzione più chiara tra privatizzazione vera e propria e gestione delle aziende statali, due compiti che in precedenza erano svolti da una sola ed unica istituzione e che da lì in avanti sarebbero invece stati attribuiti a due organi differenti*⁸⁰. Il fatto di sgravare la SPA da parte delle sue responsabilità avrebbe indubbiamente permesso di meglio gestire e di rendere più efficace l'integralità del processo, ma, d'altro canto, non bisogna neppure omettere di sottolineare che la nuova struttura ha implicitamente fissato un numero massimo di aziende disponibili per la privatizzazione, ciò che non rappresentava invece a priori un punto positivo (Hoen 1998, 174).

Parallelamente alla nascita della SGBS, il governo ha pure definito dei nuovi obiettivi. A partire dalla seconda metà del 1992, lo scopo primario è così divenuto *la creazione di una vasta e forte classe media ungherese*, cosicché le autorità hanno incominciato ad introdurre delle facilitazioni per gli investitori magiari, proprio nell'ottica di incoraggiarli ad acquistare

⁷⁷ Questa società è stata organizzata con la forma di una compagnia commerciale (Nestor 1993, 90). Il suo proprietario era lo Stato, mentre la sua conduzione è invece stata affidata ad un Consiglio dei Direttori e ad un Direttore Generale (SPA 1993, 132).

⁷⁸ A differenza di quanto avvenuto in Polonia e nell'allora Cecoslovacchia, in Ungheria lo Stato ha deciso di detenere pochi attivi a lungo termine. Le aziende attribuite alla SGBP corrispondevano in effetti a poco più di 5 % di quelle inizialmente gestite dalla SPA, una percentuale molto bassa se paragonata ai valori polacchi e cechi, dove, all'inizio della transizione, le autorità avevano annunciato di volere mantenere in mano statale il 30 % rispettivamente il 25 % della proprietà (Thomas 1992, 293).

⁷⁹ Nelle aziende che non deteneva al 100 %, la SGBS era comunque il proprietario maggioritario, con delle percentuali che variavano tra il 50 % ed il 95 % (Takla 1999, 365).

⁸⁰ Contemporaneamente alla ripartizione degli incarichi tra queste due istituzioni, il governo ha pure proceduto alla nomina di un ministro della privatizzazione, appositamente designato per occuparsi della sorveglianza della SPA e della SGBP e per assicurare un legame tra le due società (Nestor 1993, 90; Major 1993, 62).

in massa delle parti delle aziende messe in vendita⁸¹. La principale e più interessante innovazione in questo senso è indubbiamente stata rappresentata dalla messa in circolazione di “buoni per crediti”, disponibili per ogni cittadino ungherese in vista di ottenere dei crediti a buon mercato, con un tasso d’interesse di molto inferiore a quello preferenziale della Banca Nazionale⁸². Un’ulteriore forma di distribuzione quasi gratuita degli attivi di Stato alla popolazione è invece stata costituita da dei crediti a lungo termine con un tasso d’interesse ugualmente basso. A differenza dell’altra appena citata, quest’ultima prevedeva però dei limiti superiori ed esigeva un’ipoteca. L’idea di fondo di questo nuovo orientamento era evidentemente quella di favorire gli investitori locali nei confronti di quelli stranieri. Secondo le autorità, questo avrebbe infatti permesso di accelerare un processo di privatizzazione che era all’epoca in evidente perdita di velocità (Major 1993, 124-125; UN 1994, 192).

In quest’ultimo paragrafo, si è dunque fornita una presentazione delle principali caratteristiche dei programmi di privatizzazione messi in atto in Ungheria tra il 1988 ed il 1993. Ma al di là dei contenuti prettamente descrittivi, è molto più importante considerare quelli che sono stati i risultati prodotti da tutti questi tentativi. L’analisi che segue cercherà pertanto di fornire un primo bilancio intermedio - sino all’inizio del 1994 - del processo di privatizzazione dell’economia ungherese, dopodiché si passerà alla descrizione degli sviluppi più recenti.

3 Analisi dei risultati ottenuti sino al 1994 e successiva evoluzione del processo di privatizzazione sotto la guida del governo Horn

Prima di entrare nel dettaglio dell’analisi, si può già fornire una prima indicazione di quella che è stata l’evoluzione della privatizzazione nel corso degli anni Novanta. L’aspetto più significativo è indubbiamente la netta differenza di successo ottenuto dai due governi che si sono succeduti al potere durante questo decennio: tentennante sino alla fine della legislatura Antall-Boross, il processo è letteralmente esploso con l’avvento di Horn alla guida del paese. Attraverso la presentazione dei risultati raggiunti nei due periodi in questione, l’obiettivo di questo paragrafo è proprio quello di mettere in risalto il cambio di tendenza intervenuto a partire dal 1994.

⁸¹ Come osservato in un paragrafo precedente (vedi parte I – capitolo 4.1.2), all’inizio degli anni Novanta le autorità hanno piuttosto dato la priorità agli investitori esteri. In seguito però, soprattutto a causa delle prime reazioni di malumore popolare, gli ungheresi sono vieppiù stati favoriti.

⁸² La maturità di questi titoli era di quindici anni ed ogni cittadino è stato autorizzato a ricevere un buono del valore di un miliardo di fiorini, da utilizzare comunque unicamente per l’acquisto di una proprietà statale. L’iniziativa non precludeva poi neppure la possibilità per un gruppo di cittadini di mettere in comune i loro buoni allo scopo di acquistare una proprietà (Major 1993, 124).

3.1 1988-1994: bilancio di sei anni di privatizzazioni

A) Risultati dei singoli programmi

Così come detto in precedenza, sino alla metà del 1990 il processo di privatizzazione si è sviluppato su basi spontanee e senza l'intervento dello Stato, motivo per il quale risulta alquanto difficile fornire dei risultati precisi al riguardo di questo fenomeno. Tra il 1988 ed il 1990 - questo è certo - si è comunque assistito ad un primo aumento delle organizzazioni private ed in particolar modo delle Sagl (Grosfeld e Hare 1991, 133). Ma il tratto marcante di questo breve periodo è indubbiamente stato il continuo aumento del potere dei *managers*, un'evoluzione che avuto effetti nefasti e che ha ben presto oltrepassato un ipotetico limite di guardia, obbligando in pratica il governo a reagire. A partire dal mese di settembre del 1990, le autorità sono così intervenute in maniera attiva nelle operazioni di privatizzazione e l'obiettivo dichiarato del primo governo post-comunista era quello di *privatizzare all'incirca la metà del settore statale entro tre o quattro anni* (Jeffries 1993, 426-427; Mossé 1998, 52). In quest'ottica, sono pertanto stati introdotti i quattro programmi presentati in precedenza⁸³ (vedi parte I – capitolo 4.2.2), programmi che hanno dato dei risultati differenti tra loro.

a) La privatizzazione preliminare

La privatizzazione preliminare ha conosciuto una partenza relativamente lenta e si è dovuto attendere la seconda metà del 1991 per assistere ad un sostanzioso incremento del numero di unità privatizzate. Nel 1992, la crescita è poi proseguita ad un buon ritmo, mentre nel 1993 si è invece osservato un leggero rallentamento di quest'ultima.

Tabella 25: Risultati della privatizzazione preliminare (valori cumulati) (1991-1993)

	1991			1992				1993		
	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3	Q4	Q1	Q2	Q3 ⁴
Unità registrate¹	9'992	10'081	10'065	10'047	10'080	10'153	10'529	10'617	10'642	10'674
Procedure terminate²	770	2'118	4'066	4'689	5'807	6'864	7'637	8'134	8'583	8'723
Unità privatizzate	523	1'390	3'133	3'667	4'481	5'214	5'931	6'391	6'857	7'016
Unità vendute in un'asta pubblica³	272	645	1'729	2'216	2'892	3'379	3'713	4'205	4'573	4'731

¹ La diminuzione registrata tra ottobre 1991 e giugno 1992 è dovuta all'esclusione dal programma di determinate unità.

² Le procedure terminate includono sia le transazioni completate che i trasferimenti intra-aziendali ed è per questo motivo che il numero di procedure terminate non corrisponde necessariamente a quello delle unità privatizzate.

³ Il lettore attento può rimarcare che, nel primo quarto del 1993, il numero di unità vendute all'asta è aumentato di 492, mentre il numero totale di unità privatizzate è aumentato solo di 460. Questo paradosso risulta dall'invalidamento di 97 trasferimenti precedentemente conclusi, non però attraverso aste pubbliche, nel quadro della privatizzazione preliminare.

⁴ Solo sino a fine agosto.

Fonte: AAVV 1994, 135-136

⁸³ Si tratta della "privatizzazione preliminare", del "primo programma di privatizzazione", del "secondo programma di privatizzazione" e della "self privatization".

Se si considera il risultato finale, balza subito all'occhio il fatto che *non tutte le unità registrate sono state privatizzate*. A fine agosto 1993, la privatizzazione preliminare era infatti stata completata in 8'723 casi su un totale potenziale di 10'674. Questo dato non riflette oltretutto molto bene la realtà, visto e considerato che, in 1'707 occasioni, i diritti di proprietà sono semplicemente stati trasferiti a delle organizzazioni statali: le unità effettivamente privatizzate sono pertanto state 7'016, per un tasso di successo del programma di 65,73 %. Paragonati a quelli ottenuti in Polonia od in Repubblica ceca, non si può inoltre fare a meno di constatare che *questi risultati sono stati molto meno spettacolari*. Il programma di piccola privatizzazione ceca, attuato tra il gennaio 1991 ed il dicembre 1992, più o meno quindi allo stesso periodo della privatizzazione preliminare ungherese⁸⁴, si è per esempio concluso con la vendita di 18'542 unità⁸⁵ (Mizsei 1993, 164; AAVV 1994, 135-137).

Un secondo aspetto interessante che scaturisce dalla lettura della tabella 25 è costituito dalla *relativamente scarsa utilizzazione del metodo delle aste pubbliche*⁸⁶, fatto abbastanza sorprendente se si pensa che la volontà delle autorità era proprio quella di procedere alla vendita degli attivi principalmente attraverso questo metodo. Ciononostante, una parte delle unità è però stata direttamente restituita ad individui privati od organizzazioni non statali giudicati come i legittimi proprietari, mentre altre sono state vendute dalle aziende allo scopo di fare fronte ai debiti. I casi in cui i padroni hanno esercitato l'opzione di prelazione sono inoltre pure stati considerati, pur non essendolo realmente, come offerte pubbliche. Il numero di negozi effettivamente venduto attraverso delle procedure competitive è pertanto da reputare inferiore a 4'000: *più che un meccanismo di offerta, la privatizzazione preliminare deve quindi essere considerata una tecnica di privatizzazione con una possibile componente di offerta* (AAVV 1994, 137-138).

Al di là di tutto, si può in fin dei conti concludere che la SPA non è riuscita né a raggiungere i fini budgetari che si era prefissata⁸⁷, né tantomeno a togliere gli attivi di maggior valore dalle mani dei dirigenti⁸⁸ (NU 1993, 92; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 96), che hanno mantenuto intatto ed in alcuni casi pure rafforzato il potere acquisito all'epoca della PS.

⁸⁴ La privatizzazione preliminare ungherese ha come visto riguardato le unità economiche di taglia ridotta e può pertanto essere considerata equivalente alla piccola privatizzazione ceca.

⁸⁵ Il paragone dei risultati ungheresi con quelli cechi non è comunque facile, visto che, come verrà approfondito in seguito (vedi a questo proposito parte I – capitolo 4.3.1.B), la soluzione tecnica scelta dalle autorità di Budapest per privatizzare le imprese non permetteva la trasformazione di quelle deficitarie. Inoltre, anche volendolo, l'Ungheria non avrebbe mai potuto privatizzare 18'542 unità, visto e considerato che il numero totale presente nel paese era comunque inferiore.

⁸⁶ Soltanto 4'731 unità su un totale di 7'016 vendute lo sono infatti state nel quadro di aste pubbliche (AAVV 1994, 137).

⁸⁷ Vedi a questo proposito anche parte I – capitolo 4.3.1.B.

⁸⁸ Prova ne è che ben il 54,7 % degli acquirenti lavorava già prima nelle aziende comperate. Tra gli *insiders*, la principale categoria di compratori è evidentemente stata - ma non è sorprendente - quella dei *managers*. Per quel che concerne la vendita delle restanti unità, si può segnalare il ruolo estremamente attivo di artigiani e commercianti privati, nonché dei membri di un movimento particolare, quello dell'*intelligentsia*. Globalmente spicca invece il fatto che più del 40 % degli acquirenti possedeva già un altro negozio (AAVV 1994, 142).

b) *Il PPP ed il SPP*

I risultati del PPP sono addirittura stati ancora più scarsi di quelli ottenuti dalla privatizzazione preliminare, visto e considerato che soltanto tre aziende, delle venti prescelte, sono state privatizzate⁸⁹ (Mizsei 1993, 163; Major 1993, 123). Diversi fattori permettono di spiegare l'insuccesso del programma: la ricerca di obiettivi in contrasto tra loro; i ritardi nella valutazione delle aziende, nella loro ristrutturazione fisica e finanziaria, nella scelta di alcune opzioni strategiche; la difficile situazione economica; le deboli prestazioni della maggior parte delle unità con conseguente perdita di attrazione, tanto per citare solo i principali (AAVV 1994, 146-147). Per quel che concerne il SPP, si è invece già accennato in precedenza alla sua breve durata: la complessità burocratica ereditata dal regime comunista ha infatti impedito la benché minima vendita ed ha condotto al suo rapido abbandono (Henry 1993, 189). In conclusione, *a livello puramente quantitativo questi due programmi hanno prodotto dei risultati inferiori alle attese ed in ogni caso insufficienti per garantire una riduzione del deficit budgetario, ridurre il potere degli insiders*⁹⁰ *ed evitare le critiche di incompetenza, al punto da poter parlare senza mezzi termini di fallimento*. Ma se, da un lato, all'inizio degli anni Novanta la SPA è stata accusata di non avere privatizzato abbastanza, dall'altro, si è anche vista rimproverare per avere comunque venduto una parte importante della proprietà statale ad imprenditori stranieri. In parole povere, l'Agenzia si è trovata in una situazione doppiamente sgradevole: criticata per avere venduto poco ma al tempo stesso abbastanza da attirare troppi investitori esteri (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 95-96).

c) *La "self privatization"*

In risposta alle critiche piovute ai due programmi appena citati, la SPA ha come visto rispolverato la privatizzazione spontanea, la cui seconda ondata è meglio conosciuta con il nome di *"self privatization"*. Pur non ottenendo un successo strepitoso e conoscendo anch'essa più di una difficoltà, la SP ha comunque generato dei risultati leggermente migliori di quelli che erano stati ottenuti nel recente passato. Una rapida lettura della tabella 26 conferma il fatto che la SP ha indubbiamente avuto un tasso di successo superiore rispetto al PPP ed al SPP⁹¹. Ciononostante, appare altrettanto evidente che queste cifre non sono nemmeno paragonabili a quelle della privatizzazione preliminare, programma che ha coinvolto più di 10'000 unità e la cui percentuale di riuscita è come detto ammontata ad un po' più di 65 %. *Ma anche considerati individualmente, i risultati fatti registrare dalla SP non possono certo essere definiti entusiastici*: delle 220 aziende coinvolte nel programma, solo 126 sono infatti state trasformate in società commerciali e di queste soltanto 84 sono

⁸⁹ A queste tre aziende, si devono poi aggiungere anche alcuni attivi di società parzialmente vendute a degli investitori privati.

⁹⁰ Il PPP, concepito così come la privatizzazione preliminare per limitare il potere dei dirigenti delle aziende, si è infatti anch'esso paradossalmente rivelato favorevole a quest'ultimi, i quali hanno in particolare potuto approfittare degli aiuti statali espressamente previsti per loro nel quadro del programma (AAVV 1994, 147-148).

⁹¹ Se si considerano soltanto le aziende interamente privatizzate, tre su venti per una percentuale di 15 % nel quadro del PPP contro settantatre su duecentoventi, per una percentuale di 33 %, nel quadro della SP.

poi state interamente o parzialmente vendute⁹². È poi anche importante segnalare che la maggior parte delle SP sono state realizzate nell'ambito della prima fase, quella riservata alle piccole unità. *La SP ha quindi ottenuto dei risultati in materia di piccola privatizzazione, ma nel campo delle medie-grandi aziende, inserite nella seconda fase, i progressi sono stati ben pochi* (AAVV 1994, 104-105).

Tabella 26: Trasformazioni e privatizzazioni nel quadro della SP (sino a giugno 1993)

	Commercio		Servizi ai consumatori		TOTALE
	Fase I	Fase II	Fase I	Fase II	
Numero totale delle aziende	8	21	179	12	220
Aziende trasformate	6	14	98	8	126
Aziende privatizzate	4	3	76	1	84
- vendute completamente	4	2	67	0	73
- vendute parzialmente	0	1	9	1	11

Fonte: AAVV 1994, 158-159

Così come tutti i precedenti tentativi, anche la SP ha purtroppo conosciuto degli ostacoli che hanno contribuito a frenarne lo sviluppo. Uno dei problemi principali era indubbiamente quello che il processo era caratterizzato da *negoziazioni intense tra dirigenti, potenziali investitori e SPA*, una situazione che ha in molti casi condotto alla creazione di relazioni di proprietà estremamente complicate e confuse⁹³. La autorità, che miravano come visto a vendere rapidamente tutte le unità incluse nel programma, si sono poi anche trovate confrontate con una *domanda alquanto debole*, causata *in primis* dalle incertezze susseguenti l'entrata in vigore della legge sui fallimenti e le successive bancarotte. Un altro elemento che permette di spiegare il basso tasso di privatizzazione è l'esistenza di una pratica assai frequente all'epoca della SP, che consisteva a *privatizzare le aziende attraverso la loro liquidazione piuttosto che seguendo i canali della SP*⁹⁴. Questa strategia permetteva infatti sovente agli *insiders* di acquisire degli attivi di valore a basso prezzo e liberi da debiti od obbligazioni contrattuali, senza poi nemmeno dimenticare che la procedura era anche assai più breve di quella necessaria alla SP, la quale richiedeva in media circa un anno. Da ultimo, *nemmeno questo programma è riuscito ad attenuare il potere dei managers*, visto e considerato che, tra gli acquirenti, si sono registrati ben pochi investitori esterni (Mizsei 1993, 163; Frydman e Rapaczynski 1994, 158-159; AAVV 1994, 160-162).

⁹² A proposito di vendite, è poi interessante fare notare che la maggior parte è intervenuta dopo il mese di ottobre del 1992, ciò che significa quindi che ben poche società di consulenza hanno ricevuto il bonus destinato alle privatizzazioni effettuate entro un certa data limite (vedi riquadro 7) (AAVV 1994, 160).

⁹³ In molti casi si è infatti assistito all'apparizione di un complesso sistema di *cross-ownership*, che coinvolgeva banche, fondi d'investimento, altre aziende, agenzie statali di gestione degli attivi e governi locali (Lavigne 1995, 178).

⁹⁴ Basti per esempio pensare che circa la metà delle aziende non ancora privatizzate a fine giugno 1993 era sotto procedura di liquidazione (AAVV 1994, 160).

Dopo avere messo in evidenza i risultati prodotti dai vari tentativi di privatizzazione effettuati tra il 1988 e l'inizio del 1994, nel prossimo paragrafo l'attenzione sarà rivolta ad un'analisi più generale dell'evoluzione del processo, al fine di stabilire quale sia effettivamente stata la portata globale di tutti questi programmi.

B) La privatizzazione dell'economia ungherese: situazione all'inizio del 1994

Prima di presentare delle cifre concrete, bisogna imperativamente rendere attento il lettore sulle difficoltà incontrate nella raccolta dei dati statistici relativi alla privatizzazione ed al settore privato più in generale, dati che si sono rivelati estremamente variabili a dipendenza delle fonti e della loro interpretazione del concetto di privatizzazione. L'elevato grado di dispersione dei valori a disposizione ha così spesso implicato l'utilizzo di medie o stime personali e logicamente approssimative⁹⁵.

Detto questo, ci si può ora occupare del problema vero e proprio, cominciando con la parte del settore privato nel PIL. Tra il 1988 ed il 1994, quest'ultima è cresciuta progressivamente, passando da un valore di 15-20 % alla fine degli anni Ottanta ad uno di 25-35 % nel biennio 1991-1992. Nel 1993, si è assistito ad un'ulteriore progressione, con la produzione privata a contribuire nella misura del 40-45 % al PIL secondo il FMI e la BNU. A detta delle NU, il risultato era poi ancora migliore e si situava attorno al 65 %. Nel 1994, lo stesso contributo era addirittura stimato a 50 % dalla BNU ed a 70 % dalle NU⁹⁶. Per quel che riguarda l'impiego privato, a metà degli anni Novanta esso rappresentava invece circa il 50 % di quello totale, anche se per alcuni esperti la percentuale era forse addirittura leggermente superiore.

Le statistiche relative alla porzione di attivi statali passati in mani private sono invece meno impressionanti, visto e considerato che quest'ultima oscillava tra 10 e 20 % all'inizio del 1994. Le entrate garantite dal processo di privatizzazione allo Stato sono invece illustrate nelle due tabelle seguenti.

Tabella 27: Entrate collegate alla privatizzazione, conti separati SPA e SGBP (in miliardi di HUF) (1990-1994 Q3)

	1990	1991	1992	1993	09 / 1994
Entrate della SPA (cash)	0,67	30,37	62,23	43,20	16,49
di cui in moneta estera (%)	79,1	81,00	65,85	59,03	27,53
Entrate della SGBP (cash)	non esistente	non esistente	3,50	91,40	9,90
di cui in moneta estera (%)	non esistente	non esistente	n.d.	95,62	55,56
Totale delle due agenzie	0,67	30,37	65,73	134,60	26,39
di cui in moneta estera (%)	79,1	81,00	65,85	83,88	38,04

Fonte: SPA e SGBP, in *Takla 1999*, 359

⁹⁵ Risultando da calcoli personali effettuati a partire dal vasto insieme di materiale statistico avuto a disposizione, le cifre che seguono non sono quindi - per ovvi motivi pratici - accompagnate da nessuna fonte bibliografica.

⁹⁶ La sensibile differenza di risultati tra le due istituzioni si spiega molto probabilmente con la presa in conto o meno del settore privato parallelo, il quale secondo le stime contribuiva in modo importante alla produzione nazionale (vedi anche nota 101).

Tabella 28: Entrate collegate alla privatizzazione, conti congiunti SPA e SGBP (in miliardi di HUF) (1990-1994)

	1990	1991	1992	1993	1994
Cash	0,67	30,35	65,90	133,63	46,36
Moneta estera	0,53	24,61	40,98	110,67	10,95
HUF	0,14	5,74	24,92	22,96	35,41
Prestiti per privatizzazione	0	1,01	9,07	21,72	46,11
Moneta estera	0	0	0	0	16,84
HUF	0	1,01	9,07	21,72	29,27
Buoni compensazione	0	0	2,26	14,56	64,20
TOTALE	0,67	31,36	77,23	169,91	156,67

Fonte: SPA e SGBP, in *Takla 1999*, 359

A questo punto, come giudicare l'evoluzione del processo di privatizzazione alla luce di questi quattro indicatori?

I contributi dell'attività privata al PIL ed all'impiego totale indicano indubbiamente una buona crescita del settore, perlomeno in linea con quello che era l'obiettivo delle autorità di ridurre a breve termine a circa 50 % la parte dello Stato nell'economia. Ma questa constatazione è veramente sufficiente per concludere della riuscita della riforma del regime di proprietà? Indubbiamente no, e questo per un motivo evidente e già accennato in precedenza: il settore privato ungherese si è sviluppato grazie a due forze trainanti, la trasformazione delle vecchie aziende statali e la creazione di nuove unità, ed i due indicatori in questione includono pertanto entrambi i fenomeni. Questo significa quindi che *delle percentuali elevate non indicano necessariamente dei progressi significativi del processo di privatizzazione. Ed in Ungheria, il soddisfacente sviluppo del settore privato ha effettivamente mascherato le difficoltà di quest'ultima operazione*. Se si considera ad esempio il dato relativo agli attivi privati, specifico al fenomeno della trasformazione della proprietà statale, si può infatti constatare che quelli privatizzati entro il 1994 non hanno rappresentato che una minima parte del totale. Per quel che riguarda i guadagni effettuati attraverso la vendita di queste unità, elencati nelle tabelle 27 e 28, numerosi esperti hanno poi sottolineato il fatto che le entrate sono rimaste ben al di sotto delle previsioni⁹⁷, anche perché la maggior parte delle unità privatizzate era di taglia piccola⁹⁸ (Riecke e Antal 1993, 120; Kornai 1997b, 163; Mihalyi 1997, 264).

In conclusione, si possono pertanto formulare alcune osservazioni a proposito dell'evoluzione della privatizzazione in Ungheria nella prima metà degli anni Novanta:

⁹⁷ I costi elevati della privatizzazione e delle agenzie statali hanno oltretutto contribuito a ridurre le entrate nette. In ogni caso, pur se di gran lunga inferiori alle previsioni, questi apporti finanziari non devono essere sottovalutati, soprattutto in un paese alle prese con seri problemi fiscali come l'Ungheria dei primi anni Novanta. (Kornai 1997b, 157). E le autorità hanno d'altronde potuto utilizzare parte di questi profitti per ad esempio ridurre il debito, oppure creare nuovi posti di lavoro, o ancora per effettuare degli investimenti in infrastrutture (Riecke e Antal 1993, 120).

⁹⁸ Per un'analisi più approfondita della piccola e della grande privatizzazione, vedi parte I – capitolo 4.3.1.C.

- considerato nel suo insieme, *il processo è avanzato assai lentamente* ed all'inizio del 1994 la maggior parte della vecchia proprietà statale era ancora nelle mani dello Stato;
- *la parte del privato nel PIL è aumentata ad un ritmo più rapido di quello della privatizzazione* (OCDE 1993b, 21). Questo significa quindi che gli scarsi risultati ottenuti in quest'ultimo campo non hanno impedito una buona crescita del settore. Il suo sviluppo deve però essere attribuito principalmente all'apparizione di nuove aziende stabilite su base indipendente⁹⁹ (CE 1994, 64-65; UN 1994, 9, 187; Cook e Kirkpatrick 1995, 9): 'la croissance de ce secteur a été due moins à une privatisation généralisée qu'à l'entrée sur le marché de concurrents du secteur privé'¹⁰⁰ (BM 1996, 70);
- nonostante l'evoluzione lenta della privatizzazione, *bisogna comunque evitare di giudicare troppo negativamente gli avvenimenti*. I controlli fiscali lassisti e l'applicazione lacunosa delle leggi incitavano innanzitutto le aziende a sottovalutare od addirittura nascondere le loro attività¹⁰¹, motivo per il quale le statistiche ufficiali non riflettevano verosimilmente in modo corretto la realtà (UN 1995, 84). Secondariamente, il governo magiaro non ha mai voluto ricorrere alla distribuzione gratuita della proprietà, un sistema che, in altri paesi dell'est, ha permesso di privatizzare anche le compagnie deficitarie. In Ungheria, tali imprese hanno invece dovuto essere liquidate o mantenute nel settore pubblico, ma questo ha ovviamente impedito il raggiungimento di risultati più importanti. Secondo Hunya, la Polonia e la Repubblica ceca ostentavano d'altronde una situazione statistica migliore essenzialmente per questo motivo¹⁰² (Hunya 1997, 285). Inoltre, pur ammettendo un'evoluzione più positiva nei due stati vicini, il fatto di avere privatizzato un numero superiore di aziende non vuole certo dire molto di per sé: da un lato, perché il governo ungherese non ha comunque mai considerato decisiva la velocità del processo ed ha piuttosto preferito puntare sulla qualità della riforma, dall'altro, perché i successi nel campo della privatizzazione non possono essere misurati soltanto su scala numerica. Ed a questo proposito, è stato per esempio appurato che, in materia di riforma del settore

⁹⁹ La maggior parte del settore privato dell'epoca era quindi costituita da aziende create *ex nihilo* dal 1990 in poi. A titolo d'esempio, nel 1995 queste rappresentavano l'80 % del numero totale ed impiegavano il 50-60 % degli effettivi di tutte le unità con statuto privato (Redor 1997a, 76).

¹⁰⁰ Quest'evoluzione non è d'altronde stata negativa per l'economia ungherese, visto e considerato che la storia ha dimostrato che i progressi tecnici ed i guadagni di produttività sono stati provocati più dal rimpiazzo di vecchie unità con nuove che non dalle riforme in quelle già esistenti (BM 1996, 76): se, da un lato, è infatti stato appurato che il settore privato fornisce generalmente delle prestazioni economiche migliori rispetto a quello pubblico (UN 1995, 85), dall'altro, è altresì stato appurato che, all'interno del settore privato, le nuove aziende sono di norma molto più efficienti di quelle statali privatizzate (Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 80). Vista la forte presenza di queste nuove attività nel settore privato ungherese, anche la crescita della parte privata della produzione nazionale diventa allora più facilmente comprensibile.

¹⁰¹ Secondo delle stime delle NU, l'economia grigia e sotterranea ungherese apportava all'epoca tra 10 % e 25 % del PIL ufficiale (UN 1995, 84).

¹⁰² Affermare che la Polonia e la Repubblica ceca avevano privatizzato un numero superiore di unità essenzialmente grazie a questo fenomeno è probabilmente esagerato. È comunque vero che il risultato ungherese avrebbe potuto essere migliore se si fosse potuto procedere anche alla privatizzazione delle aziende deficitarie.

commerciale e dei servizi e di soddisfazione dei loro consumatori, l'Ungheria non aveva proprio niente da invidiare né alla Polonia, né alla Repubblica ceca (AAVV 1994, 105).

Tenuto conto di questi elementi, si può pertanto concludere che i risultati del processo di privatizzazione sono probabilmente stati leggermente migliori di quanto le semplici cifre non fanno trasparire. Ma al di là di tutto - anche dopo la presa in considerazione di queste attenuanti - resta comunque il fatto che la privatizzazione è proceduta ad un ritmo troppo lento e giudicato insufficiente pure dalle autorità (Mossé 1998, 87)

Se, da un punto di vista generale, il processo ha accusato dei ritardi, lo stesso non è però vero per tutte le sue componenti. Semplificando al massimo il discorso, è possibile distinguere due vaste categorie di aziende, le piccole e le grandi, e l'aspetto più scioccante dei primi tentativi di privatizzazione è indubbiamente rappresentato dall'*enorme differenza di risultati osservata tra questi due elementi*: la trasformazione delle unità più piccole è infatti stata rapida ed immediata, mentre quella delle grandi aziende è proceduta molto lentamente¹⁰³ (NU 1994, 231; UN 1994, 10; Schwartz 1995, 42-43), ciò che significa quindi che, tra il 1988 ed il 1994, l'essenziale delle privatizzazioni è avvenuto nel settore terziario, caratterizzato come noto da imprese di dimensioni ridotte. Nel settore industriale, per lo più costituito da grandi aziende, le trasformazioni sono invece ovviamente risultate inferiori (UN 1995, 84).

Quest'evoluzione divergente non è comunque sorprendente e risponde ad una certa logica economica. La privatizzazione delle piccole unità è infatti indubbiamente più facile da realizzare che non quella delle grandi aziende, dove i capitali e gli effettivi in gioco sono nettamente superiori, ed è pertanto normale che abbia costituito la prima tappa del processo. Marie Lavigne ha d'altronde fatto notare che la teoria insegna che "at any given moment some parts of the package would be pursued with a greater intensity than the others....for instance during Year 1 and Year 2 of the reform, macroeconomic stabilisation should be conducted with greatest intensity, small-scale privatisation should be implemented, large-scale privatisation should be prepared; in Year 3 macrostabilisation might be more flexible, large-scale privatisation would have gained momentum" (Lavigne 1995, 171).

Appurati i buoni progressi della piccola privatizzazione e le difficoltà della grande, nel prossimo paragrafo ci si interesserà più da vicino alle cause di quest'evoluzione.

C) Principali determinanti dell'evoluzione della privatizzazione in Ungheria: i casi delle piccole e grandi imprese

a) Piccola privatizzazione

La privatizzazione delle piccole aziende è dunque stata rapida ed ha ottenuto buoni risultati. Come già accennato in precedenza, il fatto di essere di taglia ridotta implica già di per sé

¹⁰³ Marie Lavigne ha affermato che, alla fine del 1993, il 76 % delle piccole aziende era ormai stato privatizzato, mentre solo il 20 % delle grandi aveva conosciuto lo stesso destino (Lavigne 1995, 176). I dati relativi alla grande privatizzazione sono inoltre stati confermati dall'OCSE (OCDE 1993b, 23) e da Cook e Kirkpatrick (Cook e Kirkpatrick 1995, 10).

delle difficoltà inferiori e permette di accelerare il processo. In Ungheria, si sono ad esempio potuti osservare i seguenti vantaggi risultanti dalla dimensione esigua:

- *le procedure di vendita si sono rivelate poco complicate*, visto e considerato che le piccole unità hanno potuto facilmente essere attribuite ai nuovi proprietari attraverso delle semplici aste. Gli interventi burocratici sono stati limitati e la taglia ridotta ha inoltre spesso permesso di vendere senza alcun problema l'azienda nella sua integralità (OCDE 1993b, 23; Van Brabant 1995, 75; OCDE 1996c, 27, 30);
- *paragonata a quella delle grandi, la cessione delle piccole aziende è stata politicamente più facile da realizzare in quanto non ha suscitato nessuna opposizione organizzata* (BM 1996, 70). Le autorità non si sono pertanto dovute porre troppe questioni quando si è trattato di privatizzarle;
- *sempre per quel che riguarda gli aspetti politici, le volontà del governo hanno indubbiamente favorito la piccola privatizzazione a scapito della grande*. Dopo la definizione nel 1992 di un nuovo obiettivo in materia - la creazione di una classe media indigena - la priorità è in effetti stata rivolta alla vendita delle aziende di taglia limitata, meno care e, di conseguenza, più facilmente accessibili agli imprenditori ungheresi¹⁰⁴ (Mihalyi 1997, 264);
- *la maggior parte di queste imprese era operativa nel settore del commercio e dei servizi*, tutte attività che facevano appello a mezzi tecnici molto semplici, che non richiedevano capitali considerevoli e nelle quali non era difficile stabilirsi, anche perché i bisogni di ristrutturazione non erano così importanti. Nelle piccole imprese, gli oneri finanziari ed ecologici erano inoltre minimi, il numero di prodotti scarno, le strutture di produzione meno obsolete e la gestione più facile. In queste condizioni, la ricerca di potenziali acquirenti era evidentemente facilitata (OCDE 1993b, 23; BM 1996, 68);
- *proprio in ragione di queste scarse esigenze di base, gli investitori sono spesso stati incitati ad intraprendere spontaneamente la piccola privatizzazione*, ciò che ha contribuito a dare ulteriore slancio al processo (Lavigne 1995, 158).

Oltre che da questi vantaggi derivanti dalla taglia, il successo della piccola privatizzazione è poi anche stato favorito dall'ambiente macroeconomico e regolatore in cui queste attività operavano (AAVV 1994, XX).

Nonostante il relativo successo, la piccola privatizzazione ha comunque anch'essa conosciuto delle difficoltà. Questi ostacoli hanno contribuito a frenare le operazioni ed hanno impedito l'ottenimento di risultati più brillanti, facendo così in modo che, in questo

¹⁰⁴ Come si avrà modo di vedere in seguito, questa volontà politica ha d'altronde costituito un freno alla grande privatizzazione.

specifico campo, l'Ungheria accumulasse un certo ritardo nei confronti dei paesi a lei vicini (Inotai 1992, 171; Major 1993, 119; Frydman e Rapaczynski 1994, 153):

- *il processo, almeno nei primi anni, era innanzitutto troppo centralizzato*, dal momento che la SPA organizzava ogni asta e fissava tutti i prezzi iniziali;
- *il prezzo di vendita di base si è spesso rivelato troppo alto*, scoraggiando così in alcuni casi i potenziali investitori. A titolo d'esempio, ben il 40 % delle aste organizzate nel 1991 è risultato infruttuoso;
- *una parte dei piccoli negozi in vendita erano già stati dati in concessione a degli investitori privati qualche anno prima*. I diritti dei locatari sono così entrati in collisione con le intenzioni della SPA;
- in molti casi, i diritti di proprietà dei governi locali e dello Stato non sono stati definiti chiaramente, cosicché i tentativi di privatizzazione sono spesso stati a lungo bloccati da *dispute legali tra i differenti attori*;
- *la formazione di nuove organizzazioni monopolistiche nel settore del commercio al dettaglio* ha anch'essa provveduto ad ostacolare la piccola privatizzazione;
- un ultimo elemento disturbatore è stato rappresentato dall'*assenza di entusiasmo da parte delle società madri nel quadro della privatizzazione preliminare*.

Nel campo della piccola privatizzazione, i fattori negativi hanno in ogni caso avuto un effetto minore rispetto a quelli positivi, prova ne è che *il processo si è sviluppato assai rapidamente*¹⁰⁵. Lo stesso discorso non è purtroppo valido per le grandi aziende, le quali, da un lato, non hanno potuto beneficiare dei vantaggi legati alla taglia esigua, dall'altro, hanno oltretutto sofferto di molti più ostacoli di quanto non sia stato il caso per le piccole imprese. *Globalmente, le difficoltà hanno quindi prevalso e le operazioni sono pertanto avanzate a rilento*.

¹⁰⁵ L'analisi della piccola privatizzazione ha ricevuto poca attenzione nella letteratura economica internazionale, soprattutto se paragonata a quella riservata alla "sorella" più grande. Secondo alcuni autori, l'importanza di quest'operazione non deve però essere sottovalutata: per gli esperti dell'OCSE, la piccola privatizzazione gioca infatti un ruolo chiave nella distribuzione di beni e servizi di base e nello sviluppo delle classi medie. Permette inoltre di sperimentare i metodi prima di procedere alla trasformazione delle grandi aziende ed è pure psicologicamente importante agli occhi della popolazione, per la quale questa costituisce in genere il primo risultato visibile dell'intero processo. La crescita di queste attività potrebbe poi pure permettere di assorbire parte della disoccupazione che risulta inevitabilmente dalla successiva privatizzazione delle aziende più grandi (OCDE 1993b, 21; OCDE 1996c, 29). Anche la BM ha evidenziato le potenzialità delle piccole aziende privatizzate, le quali hanno apportato dei rapidi miglioramenti di ordine quantitativo e qualitativo nel campo dei servizi, un settore trascurato all'epoca socialista, senza dimenticare che i progressi registrati sono poi stati all'origine di altre riforme altrove nell'economia. (BM 1996, 70). Van Brabant e Kornai sono infine dell'opinione che la crescita delle economie in transizione ha molte più possibilità di risultare dalle piccole aziende che non dalle grandi imprese statali, pur se privatizzate, ristrutturate o commercializzate (Van Brabant 1995, 75; Kornai 1997b, 160).

b) Grande privatizzazione

I problemi che hanno determinato la lentezza della grande privatizzazione possono essere raggruppati in quattro categorie principali: economici, tecnici, politici e di gestione.

Per quel che riguarda gli *aspetti economici*, un primo elemento negativo è stato costituito dalla *difficile situazione in cui sono venute a trovarsi numerose aziende subito dopo la fine del regime socialista*. Proprio a causa della loro taglia, le grandi imprese hanno infatti raramente manifestato la necessaria *souplesse* verso il cambiamento ed hanno risentito più delle piccole gli effetti del crollo dei mercati interni e stranieri. Non bisogna poi nemmeno dimenticare che molte di loro erano anche confrontate con livelli di debito molto elevati¹⁰⁶ e con gravi problemi strutturali¹⁰⁷, con tutte le conseguenze immaginabili in termini di competitività. In molti casi, prima della privatizzazione si sono pertanto rese necessarie una ristrutturazione ed una ricapitalizzazione delle società¹⁰⁸ (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 105; OCDE 1993b, 23; UN 1994, 10).

Preoccupante a livello microeconomico, *la situazione dell'economia ungherese non era di certo migliore dal punto di vista macroeconomico*. All'inizio degli anni Novanta, la parziale assenza di un sano ambiente di mercato, in particolare di un mercato finanziario efficace e di un quadro legale ed istituzionale sviluppato, e l'instabilità dell'economia hanno in effetti fortemente ostacolato il processo di privatizzazione (Grosfeld e Hare 1991, 131; Inotai 1992, 171; BM 1996, 61). Allo stesso periodo, l'Ungheria ha inoltre fatto la conoscenza di un nuovo fenomeno, la disoccupazione, che ha colpito soprattutto le grandi aziende e che ha quindi obbligato a moderare le ambizioni in materia di ristrutturazione e privatizzazione in questo specifico campo (Redor 1997a, 71).

La privatizzazione delle grandi aziende è un fenomeno complesso in quanto quest'ultima richiede dei bisogni in capitale importanti, un'esigenza che si è purtroppo scontrata con *l'insufficienza del risparmio domestico* (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 105). Secondo alcune stime, gli averi della popolazione ungherese avrebbero infatti ottimisticamente permesso di coprire circa il 20 % del valore degli attivi statali nel 1990¹⁰⁹ (Inotai 1992, 171-172). Per i cittadini magiari, l'ottenimento di crediti supplementari si è poi oltretutto rivelato molto difficile a causa dei tassi d'interesse elevati e dell'assenza di serie garanzie (Szapary 1993, 120). Janos Kornai ha comunque minimizzato l'importanza di questo fattore,

¹⁰⁶ La situazione era poi oltretutto aggravata dall'esistenza di molti debiti interaziendali. Il fallimento di un'azienda rischiava quindi di generare delle reazioni a catena (UN 1994, 10).

¹⁰⁷ Per esempio uno stock di capitale e delle tecniche di produzione obsoleti (Schwartz 1995, 42).

¹⁰⁸ Tutte queste operazioni hanno evidentemente richiesto molto tempo ed hanno contribuito a ritardare la privatizzazione. Le conseguenze di un tale rinvio sono però facilmente immaginabili: la teoria insegna infatti che il valore delle aziende in attesa di essere privatizzate diminuisce con il passare degli anni. Quest'evoluzione provoca a suo turno degli effetti sgradevoli, come ad esempio la partenza dei migliori elementi della compagnia - scoraggiati dall'assenza di sbocchi professionali - o la perdita di fiducia delle banche, che, in ragione delle incertezze sulle prospettive future, incominciano a prestare a tassi più elevati. In parole povere, i ritardi nella privatizzazione creano una specie di circolo vizioso e rendono sempre più difficile la realizzazione dell'operazione (Mihalyi 1997, 264).

¹⁰⁹ Considerando poi il fatto che la ricchezza privata non era distribuita equamente, il potere d'acquisto era con ogni probabilità ancora più limitato (Inotai 1992, 172).

affermando che il vero problema non era dal lato della domanda, bensì da quello dell'offerta. L'economista ungherese, pur se cosciente dello scarso livello del risparmio nazionale, era infatti dell'idea che la scarsa efficienza di buona parte delle aziende magiare ha spinto molti ungheresi ad investire i loro pochi soldi in nuove aziende private appena create oppure in titoli del governo altamente remunerati e più sicuri (Kornai 1997b, 159).

Il contesto economico a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta non è dunque stato favorevole alla privatizzazione delle grandi aziende ed in simili condizioni si può facilmente comprendere che la ricerca di acquirenti non è per niente stata facile.

La seconda categoria di determinanti della lentezza della grande privatizzazione è quella degli *ostacoli tecnici*. Una delle principali difficoltà in questo senso è risultata la *valutazione degli attivi da mettere in vendita*, che si è in generale rivelata lunga, costosa ed esposta ad interpretazioni soggettive (Inotai 1992, 173; Lavigne 1995, 161). I ritardi accusati in questo campo si spiegano innanzitutto attraverso l'assenza di esperti e di regole contabili adeguate, ma non bisogna però neppure dimenticare l'obiettivo difficoltà di tale compito. Considerando che la stima degli attivi di un'azienda risulta già difficile nelle circostanze più favorevoli, ci si può infatti facilmente immaginare quale potesse essere la portata di quest'operazione in un contesto particolare come quello dei paesi in transizione verso l'economia di mercato, caratterizzato da una forte inflazione e dall'impossibilità di fare riferimento - a causa ovviamente dei radicali mutamenti strutturali dell'economia e dei mercati intervenuti alla fine degli anni Ottanta - alle prestazioni passate delle imprese per stimare quelle future (Szapary 1993, 119; NU 1994, 232).

La prima conseguenza di questi problemi di valutazione è stata la *fissazione di prezzi di vendita iniziali troppo elevati*, al punto che molte aste non hanno dato alcun frutto. Bisogna comunque dire che, spesso, sono proprio state le autorità a spingere per dei prezzi di partenza alti e questo perché l'obiettivo era paradossalmente quello di non vendere l'azienda all'asta, bensì ad un investitore preselezionato¹¹⁰ (Mizsei 1993, 164; Takla 1999, 164).

Un ulteriore problema tecnico che ha causato il ritardo della grande privatizzazione è legato alle *domande di restituzione della proprietà e d'indennità*, che non hanno fatto altro che ingombrare ulteriormente un sistema giuridico già sovraccarico e rudimentale (Nuti e Portes 1993, 15; NU 1993, 285).

Da ultimo, si può ancora segnalare che *le informazioni fornite dalle autorità sulle aziende e sugli affari economici in generale sono sovente state lacunose od addirittura inesistenti*. Un'attitudine più aperta in questo senso avrebbe però indubbiamente permesso di dare degli slanci supplementari al processo di privatizzazione (NU 1993, 285).

La trasformazione delle grandi aziende si è rivelata molto più difficile del previsto anche a causa di *vari problemi di natura politica*, scaturiti essenzialmente dal fatto che si sono dovuti mettere sul piatto della bilancia degli obiettivi complessi e sovente antagonisti, nonché una moltitudine di parti con interessi divergenti e spesso pure in contrasto con gli scopi del processo (BM 1996, 61). La conciliazione di tutti questi elementi non è

¹¹⁰ La tattica era chiara e consisteva nel scegliere in anticipo l'acquirente di un'azienda. Per evitare le critiche e per garantire una certa trasparenza del processo di privatizzazione, le autorità effettuavano comunque un'asta, preoccupandosi però di fissare un prezzo talmente elevato da scoraggiare qualsiasi partecipante.

naturalmente stata facile ed i dibattiti politici relativi alle questioni legate alla privatizzazione sono in effetti stati lunghi ed a volte interminabili. *Il processo è pertanto giocoforza stato assoggettato ad un certo grado di politicizzazione ed in alcuni casi utilizzato per mero interesse personale piuttosto che per rendere un effettivo servizio alla popolazione* (Major 1993, 112, 127; Takla 1999, 367-370): questa sua natura ha però evidentemente in qualche modo contribuito a frenare lo svolgimento delle operazioni. In Ungheria, si sono riscontrati quattro tipi principali di giochi politici nefasti alla rapida privatizzazione delle grandi unità economiche:

- *i “vecchi” dirigenti e dipendenti hanno sovente fatto il possibile per impedire od al limite ritardare la trasformazione della loro azienda*, questo principalmente per paura di perdere il proprio posto. Ma anche in occasione di effettiva privatizzazione, i casi in cui si è assistito a sotterfugi di ogni genere¹¹¹ pur di lasciare i precedenti *managers* al potere non sono stati rari in Ungheria (Major 1993, 127; Szapary 1993, 120; Hoen 1998, 82). Alla luce della struttura della proprietà a metà degli anni Novanta - caratterizzata da un peso crescente della categoria appena citata (Frydman e Rapaczinsky 1994, 111) - si può poi anche aggiungere che *questi tentativi non si sono di certo rivelati vani*;
- un secondo bloccaggio di tipo politico è stato provocato dai *litigi tra le autorità locali e centrali*, in particolare a riguardo del prezzo di vendita¹¹² degli attivi e della ripartizione delle entrate tra di loro (Szapary 1993, 120);
- come già affermato in precedenza, *l’obiettivo governativo di creare una classe media ungherese ha condotto le autorità a mettere l’accento sulle operazioni di piccola privatizzazione a partire dal 1992, tralasciando nel contempo la vendita delle compagnie di taglia più importante*. Le scarse disponibilità finanziarie degli indigeni non avrebbero d’altronde permesso a quest’ultimi di acquistare in massa le grandi aziende, i cui unici potenziali acquirenti erano quindi all’epoca stranieri¹¹³ (Mihalyi 1997, 264). La scelta operata dalle autorità è pertanto stata in linea con gli scopi dichiarati in materia di privatizzazione e per questo motivo difendibile. Ciò non toglie però che abbia provocato un ritardo nel campo della trasformazione delle grandi società;
- infine, in ragione della loro parte dominante nell’impiego e nella produzione nazionale, *le grandi aziende hanno sempre rappresentato una categoria estremamente sensibile a livello politico*. La volontà di evitare delle perdite troppo importanti in questo settore ha pertanto reso prudente lo Stato magiaro e la privatizzazione ha, perlomeno parzialmente, risentito di questo modo di agire (Schwartz 1995, 42).

La quarta ed ultima categoria di determinanti della lentezza della grande privatizzazione è costituita dalle *difficoltà di ordine gestionale*. *La SPA era innanzitutto troppo piccola in*

¹¹¹ Corruzione e frode comprese (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 105; Kornai 1997b, 160).

¹¹² Le autorità locali spingevano in generale per dei prezzi più elevati rispetto a quelli proposti dal governo centrale (Szapary 1993, 120).

¹¹³ La nuova strategia adottata nel 1992 ha quindi rimesso in questione il ruolo dominante del capitale straniero nella privatizzazione (Heinrich 1997, 245).

rapporto alle enormi responsabilità che le erano state attribuite, vale a dire la supervisione di tutti gli aspetti della privatizzazione in Ungheria. Già al momento della sua creazione, da più parti si erano d'altronde sollevati interrogativi sull'effettiva capacità ed abilità dell'Agenzia di gestire un simile processo (Grosfeld e Hare 1991, 139). Ma al di là della taglia insufficiente, è però anche vero che *le difficoltà conosciute dalla SPA non possono assolutamente essere attribuite soltanto a questo fattore*: la mancanza di direzione e l'incapacità di controllare la resistenza di interessi manageriali che hanno condotto ad una paralisi del processo non si giustificano in effetti unicamente attraverso le dimensioni ridotte. *La storia ha infatti dimostrato che l'azione della SPA è stata notevolmente ostacolata da fastidiose dispute interne, dall'assenza di una coscienza dell'urgenza del compito e - soprattutto - dalla mancanza di una strategia generale di fondo chiara e definita*. Quest'ultimo punto è di particolare importanza e merita pertanto di essere approfondito: le autorità, forse proprio perché non si erano rese conto della reale portata del compito, hanno adottato una politica di privatizzazione basata su un approccio caso per caso, prova ne sono i continui cambiamenti di priorità, metodi ed obiettivi. Questo modo di agire è in gran parte stato motivato dalla difficile situazione finanziaria del paese e dalla conseguente necessità di ottenere da ogni singolo affare il maggior guadagno possibile, ma non rientrava certo in una vera logica economica globale. Le risposte apportate al problema della privatizzazione sono così state *ad hoc*, ma non inquadrare in una precisa linea direttiva, cosicché il processo è stato a lungo caratterizzato dall'incertezza e dall'improvvisazione. Se, da un lato, è vero che alcune difficoltà erano inevitabili ed imprevedibili a causa dell'ampiezza del compito, dall'altro, è altrettanto vero che molte altre avrebbero potute essere evitate agendo in anticipo ed adottando una pianificazione un po' più rigorosa (Szapary 1993, 119-120; Frydman, Rapaczynski e Turkewitz 1997, 95; Kornai 1997b, 156; Takla 1999, 364, 370).

L'analisi dei determinanti dell'evoluzione era l'ultimo aspetto di questo paragrafo dedicato ad un primo bilancio intermedio della privatizzazione dell'economia ungherese. A mo' di conclusione, per riassumere il più sinteticamente possibile i contenuti di queste ultime pagine, si possono a questo punto riprendere alcuni passaggi di Ivan Major¹¹⁴: "...privatization as yielded modest results so far. A few qualifying comments on the word modest are in order. As we shall see below, several thousand joint ventures between domestic and Western companies have been established in each East European country during the past two years, 1991-92, and foreign capital has started flowing into the banking sector as well. In addition, thousands of small state-owned companies in retail trade, catering and other services have been turned over to private hands and an even larger number of new small private companies have been set up. Moreover, several dozen and in some countries even hundreds of medium-sized and large state-owned enterprises have been privatized, at least partially. How can these results be regarded as modest? If we compare the numbers and relative asset values of privatization with those of Great Britain, France or any other country with a market economy that are regarded as having been the forerunners

¹¹⁴ Le osservazioni che seguono si riferiscono al periodo 1991-1992. Ciononostante, queste conservano una loro pertinenza anche se rapportate all'intero periodo 1988-1994, quello analizzato in questo paragrafo.

of privatization in the west (and South), East European countries have done considerably more on this count than most of their Western counterparts. However, if we set the east European results in privatization against the needs of a successful economic transformation, and against the feasible speed and scope of privatization that could have been achieved in the last two years, then we find the accomplishments much less impressive, indeed largely inadequate” (Major 1993, 111-112). Lento e spesso disorganizzato sino all’inizio del 1994, *il processo di privatizzazione sarebbe però stato destinato a conoscere nuova linfa e nuovo slancio nella seconda metà del decennio.*

3.2 Il rilancio della privatizzazione e la situazione attuale

Le elezioni legislative del 1994 sono come noto state marcate da un cambio importante alla guida del paese, con l’arrivo al potere del governo Horn in sostituzione di quello di Antall-Boross, in carica dal 1990. Questo avvicendamento ai vertici ha tra l’altro provocato un’importante revisione della politica di privatizzazione, sino a lì criticata per la sua assenza di trasparenza e la sua lentezza¹¹⁵ (OCDE 1997, 9; Mossé 1998, 87). A quell’epoca, la situazione dell’economia ungherese era inoltre assai difficile e caratterizzata in particolare da livelli elevati e pericolosi del deficit budgetario e del debito estero¹¹⁶. A detta delle autorità, *la politica di privatizzazione avrebbe potuto essere utilizzata per generare delle entrate supplementari da utilizzare per ridurre questi disequilibri ed andava pertanto rivista soprattutto in quest’ottica* (Takla 1999, 363, 367). In materia di trasformazione delle aziende statali, la posizione del nuovo governo è stata chiara sin dall’inizio e mirava ad un’accelerazione immediata del processo: *l’obiettivo dichiarato era quello di completare le vendite nel giro di due o tre anni* e per realizzare questo scopo è stata introdotta tutta una serie di nuove misure (Kornai 1997b, 155; Hoen 1998, 91).

A) *Il nuovo orientamento della politica di privatizzazione ungherese a partire dal 1994-1995*

Il nuovo governo ha cominciato il suo operato nel 1994, ma si è dovuto attendere quasi un anno prima che fornisse delle idee concrete e le sottoponesse al Parlamento (Kornai 1997b, 156). La prima novità degna di essere segnalata è indubbiamente *l’adozione di una nuova legge sulla privatizzazione*¹¹⁷, approvata il 9 maggio 1995 ed entrata in vigore il 16 giugno di quello stesso anno. La sua preparazione ha accusato alcuni ritardi a causa di conflitti d’interesse tra differenti gruppi di pressione¹¹⁸, ma nonostante tutto la messa in forza è stata relativamente rapida, soprattutto in rapporto a quanto era successo in passato (OCDE 1997, 64; Abel 1999, 113-114). Questo atto legislativo ha annunciato le condizioni di base per

¹¹⁵ È importante ricordare che le autorità erano anch’esse perfettamente coscienti di questi problemi.

¹¹⁶ La crisi ungherese aveva addirittura condotto alla firma di un *accordo di stand by* con il FMI (Takla 1999, 363).

¹¹⁷ Atto XXXIX.

¹¹⁸ Le discussioni hanno portato su varie problematiche, quali ad esempio la responsabilità della privatizzazione delle grandi aziende strategiche, il controllo degli abusi, l’organizzazione del processo, le modalità di pagamento ed altre questioni ancora (Abel 1999, 114).

permettere la sospirata accelerazione della privatizzazione ed i suoi principali contenuti erano i seguenti (Heinrich 1997, 245-246; OCDE 1997, 10; Hoen 1998, 90-91; Mossé 1998, 87-88; Voszka 1999, 9):

- *le autorità sono ritornate sulla decisione del governo precedente di separare la privatizzazione e la gestione degli attivi statali*, procedendo alla fusione delle due istituzioni esistenti¹¹⁹ in un solo ed unico organo, la Società Statale di Privatizzazione e di Portafoglio (SSPP), alla quale sono stati assegnati tutti i compiti e le responsabilità legate alle operazioni di privatizzazione;
- *le aziende ungheresi sono state divise in tre categorie*: le grandi unità strategiche - circa una quarantina - nel settore dell'energia, delle infrastrutture e della difesa nazionale, che non potevano essere privatizzate senza il previo consenso del governo; le medie e grandi aziende (più di 500 salariati) che non giocavano invece un ruolo chiave nell'economia, per le quali l'accordo della SSPP era sufficiente per procedere alla privatizzazione; le piccole imprese, il cui piano di privatizzazione era stabilito dalla direzione e che potevano anche essere acquistate da dirigenti o dipendenti¹²⁰;
- *la legge ha pure definito i criteri da prendere in considerazione al momento di decidere le modalità di privatizzazione*. Tra questi, si trovavano la preservazione e la creazione d'impieghi, l'acquisizione di competenze manageriali e tecnologiche, l'accesso ai mercati, la promozione della proprietà domestica, l'attrazione degli IDS, lo stimolo della competizione e lo sviluppo del mercato dei capitali;
- *così come in precedenza, alcune aziende sono state giudicate inadatte ad una privatizzazione immediata ed erano pertanto destinate a rimanere di proprietà statale a lungo termine*¹²¹. Per quel che riguarda le cifre concrete, lo Stato avrebbe dovuto conservare una partecipazione in novantuno di esse e delle azioni specifiche¹²² in trentuno altre.

La modifica del contesto legale non è indubbiamente stata la sola novità proposta dal nuovo governo. Sulla base della valutazione delle esperienze passate, le autorità hanno infatti optato anche per alcuni importanti cambiamenti a livello di strategia, decidendo di mettere l'accento su quelle tecniche che avrebbero potuto generare delle entrate in contanti ed in moneta estera (Abel 1999, 113). In altre parole, *la privatizzazione avrebbe dovuto essere*

¹¹⁹ SPA e SGBP.

¹²⁰ La prima categoria, quella delle grandi aziende strategiche, era sensata produrre delle entrate in contanti. Le altre due avevano invece un ruolo meno importante in questo senso. L'aspetto più interessante di questa suddivisione è però legato al fatto che le società mantenute sotto controllo statale durante la legislatura Antall-Boross sono invece state identificate come le più promettenti per la privatizzazione dal governo successivo (Hoen 1998, 91).

¹²¹ Si trattava essenzialmente di aziende di importanza strategica per l'economia nazionale, come ad esempio i servizi postali, la ferrovia o Eximbank (Abel 1999, 114).

¹²² Queste azioni sono anche conosciute come "azioni d'oro" e conferiscono allo Stato dei vasti diritti nei consigli d'amministrazione: diritto di veto nella definizione e la messa in opera di nuove linee di produzione, nei progetti di fusione od acquisizione e negli orientamenti strategici dell'azienda (Labaronne 1999, 6).

*subordinata a delle considerazioni fiscali di corto termine*¹²³ (Kornai 1997a, 139). In quest'ottica, la priorità di acquisto è quindi stata accordata agli investitori stranieri e si è pure proceduto alla vendita delle grandi aziende pubbliche (OCDE 1996c, 27, 39; Tiraspolksy e Nivat 1996, 197; NBH 1996, 41; Takla 1999, 363):

- il governo Antall-Boross aveva come visto lanciato una serie di facilitazioni per permettere l'acquisto della proprietà statale da parte dei cittadini ungheresi. Con l'avvento al potere della sinistra, la situazione è però stata bruscamente ribaltata: in parte costretti dalle esigenze fiscali, *i nuovi responsabili hanno infatti cercato in tutti i modi di favorire i grandi investitori internazionali*¹²⁴, le cui capacità finanziarie erano ampiamente superiori a quelle degli indigeni;
- sempre allo scopo di guadagnare dei capitali freschi, *il governo Horn ha poi cancellato un tabù della precedente legislazione ed ha intrapreso la privatizzazione delle grandi aziende adibite alla fornitura dei servizi pubblici*, vale a dire quelle società sino a lì considerate strategiche per l'economia e di conseguenza non privatizzabili per delle ragioni d'interesse nazionale¹²⁵.

Significative per le grandi aziende, le correzioni non hanno comunque riguardato soltanto questa categoria, bensì pure quella delle piccole imprese. Nell'autunno 1995, è infatti stato lanciato un programma destinato alle unità con meno di 600 milioni di fiorini di capitale e non più di 500 impiegati, programma meglio conosciuto con il nome di *'privatizzazione semplificata'*. Il suo scopo era in effetti proprio quello di semplificare al massimo la procedura, così da accelerare le operazioni di trasformazione della proprietà (NBH 1996, 42; Heinrich 1997, 246).

Per quel che riguarda i metodi utilizzati, non bisogna invece segnalare alcun cambiamento significativo: le autorità hanno infatti continuato a fare affidamento sulla soluzione della vendita diretta nel quadro di aste pubbliche¹²⁶, con la possibilità di eventualmente ricorrere a schemi preferenziali, quali ad esempio l'acquisto da parte degli *insiders*, in caso di insuccesso (OCDE 1997, 65; Takla 1999, 363). L'approccio utilizzato è inoltre di nuovo stato quello caso per caso.

¹²³ Questo proprio perché il governo era dell'idea che le entrate legate alla privatizzazione avrebbero potuto essere ben più sostanziose di quanto non fosse stato il caso sino a quel momento (Hoen 1998, 90). E la volontà era quella di utilizzare questo supplemento di incassi per ridurre i disequilibri interni ed esterni citati in precedenza.

¹²⁴ La nuova coalizione governativa di sinistra ha per esempio progressivamente eliminato - e questo primo ancora che fosse completamente stato eseguito - il programma destinato ai piccoli investitori, che prevedeva crediti preferenziali in favore dei cittadini ungheresi. Gli schemi E-crediti, dei prestiti sussidiati dallo Stato, sono anch'essi stati toccati dalle riforme (Takla 1999, 363).

¹²⁵ Il fattore budgetario non è comunque stato il solo che ha condotto alla vendita di queste grandi aziende pubbliche. A questo proposito, si possono infatti pure segnalare delle incitazioni di tipo politico - una maggiore apertura dell'economia alla concorrenza privata è una delle condizioni per potere aderire all'UE - e finanziario - lo Stato non poteva continuare a sostenere i forti deficit di queste società (Labaronne 1999, 7).

¹²⁶ La nuova legge sulla privatizzazione ha a questo proposito stipulato che, in caso di offerte identiche, la priorità sarebbe stata innanzitutto concessa agli impiegati dell'azienda ed in seconda istanza agli investitori indigeni (Heinrich 1997, 244).

Le novità sono dunque state numerose e corpose, ma, in fin dei conti, quali e quanti frutti hanno dato tutte queste misure? A circa un lustro dalla loro introduzione, non si può proprio fare a meno di constatare che *esse hanno effettivamente prodotto degli eccellenti risultati*: la privatizzazione dell'economia ungherese si è infatti ben presto accelerata ed il processo è oggi ormai entrato nella sua fase finale. L'evoluzione recente è presentata più in dettaglio nel paragrafo successivo.

B) Ultimi sviluppi e situazione attuale

Sebbene fosse ancora possibile lanciare delle offerte sulla base delle leggi precedenti¹²⁷, tra il 1994 e l'inizio del 1995, il processo è praticamente rimasto paralizzato a causa dei tempi d'attesa e di discussione del nuovo quadro legale (Kornai 1997b, 154; Abel 1999, 114). Una volta entrato in vigore l'atto XXXIX, la privatizzazione è però subito ripartita alla grande.

a) La piccola privatizzazione

All'epoca del cambio di governo, la piccola privatizzazione era come visto già ben avanzata. L'introduzione di una procedura semplificata¹²⁸ nel 1995 ha poi permesso di incrementare ulteriormente il suo ritmo sin dalla seconda metà di quello stesso anno (Mossé 1998, 88), cosicché il processo ha ben presto potuto essere portato a termine. Prova ne è d'altronde che, a fine 1995, l'indicatore della BERS relativo ai progressi della piccola privatizzazione raggiungeva già il valore massimo di 4*, sinonimo di *equivalenza allo standard delle economie industriali più avanzate* (Stern 1997, 41).

b) La grande privatizzazione

Negli ultimi anni, gli sviluppi più significativi in materia di privatizzazione sono senza alcun dubbio stati compiuti nel settore delle grandi aziende, campo nel quale i progressi si erano a lungo fatti attendere nella prima metà del decennio. Senza entrare nel dettaglio, si può segnalare che, dal 1995 ad oggi, sono state realizzate importanti privatizzazioni nei settori dell'elettricità e del gas, dell'energia, dell'acqua, delle telecomunicazioni¹²⁹,

¹²⁷ Ma già comunque prendendo in considerazione le nuove priorità (Abel 1999, 114).

¹²⁸ Il programma denominato "privatizzazione semplificata" è stato essenzialmente sfruttato dagli investitori domestici, dirigenti e dipendenti delle aziende (NBH 1996, 41). Quest'evoluzione è dunque stata in evidente contrapposizione con l'obiettivo governativo di attirare dei ricchi investitori esteri, ma ciò non deve né preoccupare, né sorprendere più di quel tanto: i guadagni tanto ricercati attraverso la vendita agli stranieri non erano infatti di certo realizzabili con la piccola privatizzazione, da un lato, perché era già ben avanzata, dall'altro, perché i montanti in gioco erano limitati.

¹²⁹ Nel 1998, la parte del settore privato nelle azioni della MATAV, la principale compagnia di telecomunicazioni ungherese, era di ben il 94 % (Labaronne 1999, 8).

dell'infrastruttura stradale, delle banche¹³⁰ e della chimica (CE 5-96, 8; CE 12-97, 9; OCDE 1997, 63; Kornai 1997b, 154).

Per quel che concerne la quantificazione di quest'evoluzione, si può invece prendere come punto di partenza il numero di aziende detenute dall'allora SPA all'epoca della sua creazione e metterlo in relazione con i valori recenti relativi alla SSPP. Nel 1990, l'Agenzia statale possedeva 1'857 aziende nel suo portafoglio, alle quali se ne sarebbero poi aggiunte altre 377 negli anni seguenti, per un totale quindi di 2'234. Nel dicembre 1996, la SSPP si ritrovava nelle sue mani 493 unità, diminuite a 211 alla fine dell'anno seguente. Per le due annate in questione, la percentuale cumulata di società privatizzate ammonterebbe pertanto a 78 % rispettivamente 90 %, valori che sono d'altronde stati confermati anche dall'OCSE e che starebbero quindi ad indicare una situazione più che buona¹³¹. L'uso del condizionale è comunque d'obbligo, visto e considerato che, molto probabilmente, la realtà non è così rosea come le cifre fanno trasparire. Questa problematica è stata evidenziata da Heinrich, secondo il quale una diversa interpretazione dei dati può scaturire su dei valori di gran lunga inferiori. A suo modo di vedere, un tale ragionamento comporta infatti un errore di fondo, che consiste nel considerare come privatizzate anche tutte le aziende ancora in via di liquidazione: se si considera ad esempio la situazione al mese di marzo 1996¹³², le aziende vendute sino a quel momento erano state 1'109¹³³, ovvero 49,6 % del totale iniziale¹³⁴. Aggiungendo le 640 per le quali era già stata avviata una procedura di liquidazione, si arriva ad un totale di 1'749 e ad una percentuale di 78 %, ma considerando soltanto le unità già liquidate (189), i valori scendono a 1'298 rispettivamente 58 %, dei risultati ben diversi da quelli ottenuti con i calcoli precedenti. Secondo Heinrich, l'esclusione delle aziende non ancora liquidate si giustifica per il fatto che, nell'attesa, quest'ultime possono continuare la

¹³⁰ Agli occhi di molti economisti, la privatizzazione delle banche costituisce un'operazione di fondamentale importanza per lo sviluppo dell'intero processo. I progressi nella privatizzazione delle aziende dipendono in effetti strettamente dalle funzioni offerte dal settore bancario. In assenza di mercati dei capitali altamente sviluppati, si tratta innanzitutto dell'unica soluzione possibile per ottenere dei crediti a corto termine (OCDE 1993a, 65-66). Gli azionisti devono inoltre - tanto per fare un altro esempio - potere rivendere le azioni acquistate e questo implica un buon funzionamento delle istituzioni bancarie. A questo punto, è evidente che la riforma ed in particolare la privatizzazione di quest'ultime permettono di introdurre la concorrenza e di accrescere la loro efficacia, ciò che si dovrebbe in principio ripercuotere positivamente sulla privatizzazione delle aziende. E questo legame non è certo soltanto teorico: la storia ha infatti dimostrato che, nella prima metà degli anni Novanta, "the limited availability of commercial credit caused by Eastern Europe's underdeveloped banking sectors has been the single most important hindrance to the growth of private sector activity" (Schwartz 1995, 40). E la privatizzazione di numerose banche non è con ogni probabilità neppure estranea allo sviluppo dell'intero processo registrato negli ultimi anni. A titolo informativo, si rammenta infine al lettore che la riforma del sistema bancario ungherese è stata presentata nella parte I – capitolo 2 di questo stesso lavoro.

¹³¹ Non bisogna poi oltretutto dimenticare che circa una novantina di aziende ancora di proprietà della SSPP sono destinate a rimanerle anche a lungo termine. Queste non rientrano quindi attualmente in linea di conto per un'eventuale privatizzazione (OECD 1999, 76).

¹³² L'esempio non è purtroppo molto recente, ma si tratta dell'ultima data per la quale sono disponibili cifre complete e precise.

¹³³ 823 interamente e 286 parzialmente (Heinrich 1997, 248).

¹³⁴ In termine di valore contabile, le 1'109 aziende privatizzate rappresentavano grossomodo 1'000 miliardi di HUF su un totale di 2'000 miliardi di HUF detenuti inizialmente dall'allora SPA. Anche quest'altro indicatore permette quindi di concludere che la privatizzazione era sino a quel momento stata effettuata in misura del 50 % circa (Heinrich 1997, 248).

loro attività e devono pertanto essere ancora considerate come statali (Heinrich 1997, 248; OECD 1999, 76). Questa linea meno ottimista è stata condivisa anche dagli esperti dell'istituto per le economie in transizione di Mosca, secondo i quali il numero di medie-grandi aziende privatizzate sino alla fine del 1997 ammontava a 1'566, per una percentuale quindi di 70 % (IET 7.8.2000).

Ma al di là dell'interpretazione dei dati, discutibile fin che si vuole, l'aspetto più interessante che bisogna ritenere di quest'evoluzione è costituito dagli *enormi e soprattutto rapidi progressi compiuti dal paese nel campo della grande privatizzazione*. Dopo le difficoltà della prima metà degli anni Novanta, le autorità sono infatti riuscite a privatizzare nel giro di pochi anni un buon numero di aziende di questo tipo: *le cifre hanno infatti dimostrato che il processo può oggi essere considerato, se non addirittura completato come risulta dalle statistiche dell'OCSE, perlomeno molto bene avanzato*¹³⁵. La privatizzazione di queste società di dimensioni importanti ha evidentemente avuto delle ripercussioni anche sulle entrate di capitali freschi in Ungheria.

c) Le entrate collegate alla privatizzazione

Durante il periodo 1990-1994, la privatizzazione degli attivi statali aveva garantito degli incassi per un totale di 435,84 miliardi di HUF, con una punta massima nel 1993, allorché 169,91 miliardi di HUF sono entrati nelle casse statali a questo titolo (vedi tabella 28). In seguito, a partire dal 1995, l'apporto finanziario del processo è invece risultato ben più cospicuo.

Tabella 29: Entrate collegate alla privatizzazione (in miliardi di HUF) (1990-1998)

	1990-1994	1995	1996	1997	1998 ¹
Contanti	276,9	446,9	132,9	327,1	127,0
moneta estera	187,7	411,5	92,6	208,6	-
<i>in %</i>	67,8	92,1	69,7	65,6	-
fiorini	89,2	35,4	40,3	118,5	-
Prestiti per privatizzazione	77,9	4,0	2,4	0,3	17,0
Buoni di compensazione	81,0	30,2	40,7	23,2	-
TOTALE	435,8	481,1	176,0	350,6	144,0

¹ Stima

Fonte: SSPP, in *OECD 1999*, 78; Tabella 28

Il 1995 è stata un'annata da record ed ha fatto registrare dei risultati sensazionali, al punto che in questi soli dodici mesi le entrate sono state superiori a quelle incassate nei cinque precedenti anni messi assieme. Sebbene le autorità avessero esplicitamente affermato di ricercare un netto aumento dei guadagni legati alla privatizzazione, esse non avevano comunque osato sperare in un incremento di tale entità, prova ne è che il valore di 481,1

¹³⁵ A questo proposito, si può anche aggiungere che la BERS, dopo avere qualificato il processo di "avanzato" alla fine del 1995, ha attribuito alla grande privatizzazione ungherese, nel suo rapporto del 1998, la nota massima (Stern 1997, 41; Labaronne 1999, 6).

miliardi di HUF ha ampiamente superato le più ottimistiche aspettative e gli obiettivi dello stesso governo (Abel 1999, 114), per altro giudicati utopici dalla maggior parte dell'opinione pubblica (CE 5-96, 8): questo non fa però altro che riconfermare l'*eccezionale portata del risultato ottenuto*.

Nel 1996, le entrate sono state inferiori di 300 miliardi di HUF rispetto a quelle dell'anno precedente, ma questo calo non deve però trarre in inganno (NBH 1996, 41). Da un lato, perché la diminuzione è intervenuta dopo quello che, con ogni probabilità, è destinato a rimanere negli annali come il più prolifico della storia dell'Ungheria in questo campo, dall'altro, perché un incasso di 176 miliardi di HUF costituisce pur sempre il terzo miglior risultato dell'intero decennio¹³⁶. Il trend positivo è poi continuato anche nel 1997¹³⁷ e, in minore misura, nel 1998. La prestazione meno buona di quell'anno si spiega essenzialmente attraverso il fatto che la privatizzazione si è sempre più avvicinata alla sua fase finale, con conseguente riduzione del numero di aziende disponibili per essere trasformate (CE 1999, 21). Globalmente, al di là degli alti e bassi, si può comunque concludere che, *dal punto di vista puramente finanziario, il periodo dal 1995 ad oggi è indubbiamente stato il più glorioso dell'ancora breve esperienza della privatizzazione nella repubblica ungherese*.

La causa di tali performances è senz'altro da attribuire alla nuova impronta data al processo dalle autorità. La scelta di procedere finalmente alla vendita delle grandi aziende statali ha innanzitutto logicamente permesso di guadagnare molto di più di quanto non fosse stato il caso con la piccola privatizzazione (Takla 1999, 358). Ma anche la decisione di accordare la priorità agli investitori stranieri ed alle vendite in contanti si è rivelata pagante ed ha dato i suoi frutti.

Tabella 30: Entrate collegate alla privatizzazione (in moneta estera ed in contanti) (in % del totale) (1990-1998)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Moneta estera	79,1	78,5	53,1	65,13	17,7	85,5	52,6	59,5	n.d.
Contanti	100	96,8	85,3	78,6	29,6	92,9	75,5	93,3	88,2

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti nelle tabelle 28 e 29

Come si può osservare nella tabella 30, la decisione presa nel 1992 dal governo Antall-Boross di mettere l'accento sulla creazione di una classe media ungherese ha condotto ad una riduzione sia delle entrate in valuta estera, sia di quelle in contanti. Il calo è risultato particolarmente visibile nel 1994, quando più dell'80 % degli incassi sono stati realizzati in fiorini e neppure il 30 % in moneta liquida. In seguito alle nuove strategie adottate dal

¹³⁶ Secondo gli esperti dell'OCSE, il calo è poi pure imputabile al fatto che tutto quanto era privatizzabile nel 1995, al momento della decisione di vendere le grandi aziende, lo è stato immediatamente. Gli attivi rimasti sono invece stati quelli che avrebbero dovuto essere ristrutturati prima di un'eventuale vendita e che non erano pertanto cedibili a brevissimo termine. Il fatto che le entrate sono di nuovo aumentate nel 1997 sembra d'altronde dare credito a questa spiegazione (OCDE 1997, 65-66).

¹³⁷ E questo nonostante l'agitazione che regnava all'epoca sui mercati finanziari internazionali. Si tratta pertanto di un'altra chiara dimostrazione della ritrovata fiducia degli investitori, in particolare esteri, nei confronti dell'Ungheria (CE 12-97, 9).

governo Horn nel 1995, la situazione si è però modificata a partire da quell'anno, con i guadagni in contanti a divenire predominanti. Stesso discorso per quel che concerne la natura degli investitori, anche se in questo caso - 1995 escluso - l'inversione di tendenza è stata un po' meno marcata. In generale, si può comunque concludere che *le autorità sono perfettamente riuscite a tradurre nella realtà le intenzioni manifestate subito dopo la loro elezione nella primavera del 1994* ed il beneficio finanziario¹³⁸ di questa riuscita è lì da vedere nelle tabelle 29 e 30.

d) *Una visione globale della situazione odierna*

La privatizzazione in Ungheria è stata lenta e difficile e l'analisi appena presentata l'ha indubbiamente dimostrato. Ciononostante, bisogna osservare che, al giorno d'oggi, la piccola privatizzazione è grossomodo stata completata, mentre la grande ha anch'essa raggiunto uno stadio avanzato¹³⁹. Il numero di attivi in vendita diminuisce di anno in anno e circa 80-85 % del PIL è oramai generato al di fuori del settore governativo¹⁴⁰ (OECD 1999, 76; EC e GRH 2000, 17; IET 7.8.2000). Sulla base di queste evidenze, non si può pertanto fare a meno di concludere che *il processo è ben sviluppato e può oggi essere considerato in dirittura d'arrivo*¹⁴¹. Ed a questo punto, come ha fatto giustamente notare Janos Kornai, poco importa quale e quanto tortuoso sia stato il percorso che l'Ungheria ha dovuto seguire per giungere alla situazione attuale: "I shall not venture, even with hindsight, a simple yes or no to the question of whether Hungary's has been better or worse on the whole than other privatization strategies. To sum up, I can say only that the gradualism applied to privatization in Hungary, as a spontaneous, wildly proliferating, evolutionary process, presents clearly favourable and unfavourable, attractive and unattractive features... But it certainly seems that the strategy works and will result, in the foreseeable future, in the privatization of the enterprises that are viable and that it is not expedient to retain in state ownership. Certainly the process might have been faster, even supposing the same general strategy had been employed, and if the administration at any time had been more forceful and skilful, and shown greater confidence in the decentralized mechanisms. However, even if these weaknesses of Hungarian privatization and the resistance to it mean it is not completed for another few years, it will still have taken place at lightning speed when compared with other changes of ownership relations in world history" (Kornai 1997b, 160). E neppure quest'ultimo aspetto messo in luce dall'economista magiaro deve essere dimenticato. Se, da un lato, è infatti vero che la privatizzazione ungherese ha conosciuto ostacoli di vario genere che ne hanno ritardato lo sviluppo, dall'altro, è però altrettanto vero

¹³⁸ Per quel che riguarda l'utilizzo di queste entrate, una buona parte è stata destinata al rimborso del debito statale ed in modo particolare di quello estero (CIA 20.10.1998; OCDE 1997, 65; Kornai 1997a, 141).

¹³⁹ A detta di Holcblat, verso la fine del 1997 l'Ungheria aveva addirittura già superato buona parte degli altri paesi membri dell'OCSE in materia di privatizzazione dei servizi pubblici (Holcblat 1997, 33).

¹⁴⁰ Sempre comunque tenendo presente il fatto che quest'indicatore include sia il PIL prodotto dalle aziende privatizzate che quello generato dalle nuove imprese private.

¹⁴¹ Le autorità stesse hanno d'altronde annunciato che l'essenziale era ormai stato fatto e che il processo di privatizzazione poteva pertanto essere considerato terminato, e questo alla fine del 1997 (Holcblat 1997, 34).

che la teoria insegna che un tale processo risulta per natura complesso e lungo¹⁴²: paragonata a quanto successo in altre parti del mondo, *la trasformazione del regime di proprietà è però stata relativamente rapida in Ungheria*¹⁴³.

Considerata dal punto di vista quantitativo, la privatizzazione è dunque più o meno riuscita, ma è innegabile che non si tratta soltanto di un semplice fenomeno numerico, bensì anche di un'operazione con delle implicazioni qualitative. A questo proposito, il risultato più importante dal punto di vista economico è senza dubbio stato quello di *sottomettere alla concorrenza un grande numero di aziende operanti in settori chiave dell'economia*: il sistema di distribuzione del gas e dell'elettricità non abbisogna ad esempio che di pochi cambiamenti per conformarsi ai regolamenti dell'UE in materia di concorrenza. Due esempi concreti di aziende confrontate ad una concorrenza accresciuta sono invece il forte conglomerato del petrolio e del gas MOL e la società di telecomunicazioni MATAV.

La situazione è poi stata migliorata anche a livello di trasparenza e prevedibilità della privatizzazione, una delle principali lacune prima del 1995, anche se bisogna comunque ammettere che le primissime misure introdotte dal governo Horn non hanno dato che dei risultati modesti in questo senso. Alcune modifiche apportate alla legge sulla privatizzazione negli anni seguenti hanno però permesso di correggere ulteriormente la situazione¹⁴⁴. Malgrado la sussistenza di alcuni problemi di questo tipo, si può oggi affermare che *il processo è assai più trasparente rispetto a qualche anno fa* (OCDE 1997, 65-66).

Da ultimo, malgrado la partenza difficile, il processo ha, a lungo termine, avuto un *impatto alquanto positivo sulla gestione delle aziende ungheresi* (Halpern e Wyplosz 1998, 9).

Per concludere, appare evidente che le misure introdotte dal governo Horn hanno effettivamente prodotto i necessari scombussolamenti all'interno del processo di privatizzazione dell'economia ungherese. Pur non modificando radicalmente le procedure, esse hanno infatti avuto l'enorme merito di *agire in modo positivo sulla velocità di questa*

¹⁴² Così come era d'altronde stato messo in evidenza anche nel primo paragrafo di questo capitolo (vedi a questo proposito parte I – capitolo 4.1)

¹⁴³ “The progress made on privatisation is commendable and stands out among not only other central and eastern european countries, but also among all OECD countries” (OECD 1999, 80), al punto che, secondo Eva Voszka, “Hungary has gone even further to privatize its economy than some of its West European neighbors” (Voszka 1999, 5).

¹⁴⁴ Queste modifiche si sono in particolare rese necessarie ed urgenti dopo lo scoppio del cosiddetto “affare Tocsik” nel 1996. Marta Tocsik, una consigliera della SPA, aveva infatti ricevuto 5 milioni di \$ di commissioni in condizioni alquanto discutibili e lo scandalo ha provocato licenziamenti e dimissioni importanti all'interno dell'Agenzia. Quest'affare ha al tempo stesso rivelato la persistenza di abusi e procedure poco trasparenti, ciò che ha suscitato l'immediata reazione delle autorità (Holeblat 1997, 34).

*rimanda e di lasciare in eredità al paese un'economia privata degna di questo nome*¹⁴⁵.



Giunti alla fine di questo capitolo, è arrivato il momento di tirare le somme e formulare qualche considerazione sintetica su quanto appena esposto. Nel breve giro di una decina d'anni, l'Ungheria ha compiuto passi da gigante nel campo della privatizzazione, riuscendo a trasformare radicalmente la sua economia interamente basata sul controllo statale delle aziende in una di carattere privato e più confacente ai bisogni del mercato: è indubbiamente questo l'aspetto più significativo ed importante della riforma del regime di proprietà!

Ma la creazione di un'economia privata non deve essere considerata altro che una tappa iniziale - seppure di fondamentale importanza, ci mancherebbe altro - nel grande mosaico della transizione. *A partire da questo momento, la preoccupazione principale delle autorità deve infatti diventare quella di garantirne il suo efficace funzionamento.* Una tale realizzazione non ha infatti senso se non vengono in seguito create le condizioni ideali per assicurarne l'esistenza, un'impresa indubbiamente tanto difficile - se non addirittura di più - quanto la privatizzazione stessa. D'altronde, *l'un des plus importants objectifs à long terme du processus de privatisation est d'accroître l'efficacité de l'économie. La privatisation proprement dite ne suffit pas à atteindre cet objectif si d'autres mesures ne sont pas prises pour assurer que la discipline du marché contribue au renforcement de l'efficacité et que ces gains d'efficacité se répercutent au niveau de la consommation* (OCDE 1997, 70). A questo proposito, in un prossimo futuro il governo dovrà in particolare chinarsi sui seguenti problemi messi in evidenza nei due ultimi rapporti dell'OCSE sull'Ungheria (OCDE 1997, 63-71; OECD 1999, 78-80):

- *il mercato non può funzionare che in presenza di un quadro giuridico coerente e stabile che permetta alle aziende private di tirare il massimo profitto dalle nuove strutture.* Malgrado i numerosi e sensibili progressi già compiuti, la situazione odierna presenta ancora delle lacune sotto questo punto di vista;
- *una seconda importante questione riguarda il ruolo della SSPP, il quale nei prossimi anni è necessariamente destinato a cambiare.* Se, sino ad oggi, la trasformazione delle aziende statali ha infatti costituito il suo principale incarico, con la progressiva fine delle

¹⁴⁵ Nonostante l'accelerazione della privatizzazione, il processo non è comunque stato risparmiato dalle critiche neppure negli anni più recenti: per alcuni, la storia ha innanzitutto dimostrato che i paesi che hanno adottato degli schemi di massa sono in fin dei conti avanzati più celermente dell'Ungheria, anche se la dimensione dell'apparato statale di molti di loro ha sovente imposto una velocità superiore. Il settore pubblico ceco o russo, per esempio, era di taglia molto ampia e se queste due nazioni avessero assunto lo stesso ritmo dell'Ungheria, esse non sarebbero probabilmente mai state in grado di effettuare una transizione credibile verso l'economia di mercato. La repubblica magiara, in ragione della minore dimensione del suo settore statale, ha invece avuto il parziale vantaggio di potersi permettere dei ritardi. Secondariamente, non tutte le aziende privatizzate hanno trovato un *partner* strategico, visto e considerato che molte unità ungheresi sono finite in mano agli *insiders* o sono state liquidate. Gli *atouts* attribuiti al metodo caso per caso - accesso al capitale ed al saper-fare, gestione più solida - non sono quindi stati sfruttati che solo da un parte delle aziende (Heinrich 1997, 249, 254-255).

operazioni di privatizzazione assumerà sempre più importanza l'altro compito di responsabilità della SSPP, vale a dire la preservazione e la gestione degli attivi giudicati non privatizzabili. Alla luce di questi inevitabili cambiamenti, il governo deve oggi interrogarsi sulla struttura futura dell'istituzione. In questo senso, due soluzioni appaiono attualmente praticabili: una SSPP organizzata secondo un *"treasury model"*, dove avrebbe un ruolo minore, oppure secondo un *"holding model"*, dove sarebbe invece coinvolta attivamente nella gestione delle società che ancora possiede. La prima opzione appare comunque preferibile per il semplice fatto che permetterebbe di ridurre lo spazio per le interferenze politiche nell'operato delle aziende statali. La politicizzazione della SSPP e delle unità recentemente privatizzate od in via di esserlo a breve termine deve infatti essere evitata nel modo più assoluto dalle autorità;

- in molti paesi dell'OCSE, la detenzione da parte dello Stato di azioni specifiche e dei diritti ad esse legati è una pratica corrente, spesso in situazioni di monopolio naturale. L'Ungheria non fa evidentemente eccezione a questa regola, ma quello che la distingue dagli altri paesi membri e che preoccupa gli esperti dell'OCSE è il numero relativamente elevato di questo tipo di azioni e la loro dispersione in più settori dell'economia: *una razionalizzazione appare pertanto necessaria*;
- *la compensazione delle autorità locali per il valore delle terre privatizzate è una questione di vecchia data ma ancora tremendamente d'attualità*. Alla fine del 1997, la SSPP aveva regolato la maggior parte delle pendenze, versando circa 126 miliardi di fiorini, ma di recente sono state formulate nuove richieste da parte dei governi locali. La problematica non sarà quindi con ogni probabilità archiviata ben presto.

CONCLUSIONE PARTE PRIMA

Alla fine di questa prima parte del lavoro, si rende sicuramente necessaria una breve valutazione sull'insieme delle riforme presentate. Le considerazioni relative ai singoli problemi essendo già contenute nei differenti capitoli, si tratta ora di procedere ad un apprezzamento più globale e di chiedersi se la stabilità ricercata ha potuto essere raggiunta o meno.

L'analisi ha innanzitutto evidenziato che l'Ungheria ha conosciuto delle reali difficoltà di stabilità, tanto che la possibilità di risanare la situazione è addirittura stata messa in discussione dall'evoluzione macroeconomica dei primi anni Novanta. In seguito, le misure introdotte, in particolare quelle contenute nell'ASP 95, hanno però permesso di invertire questo trend altamente pericoloso. Stesso discorso per quel che concerne la privatizzazione dell'economia, lenta e difficile sino al 1995 ma poi esplosa al punto da essere oggi praticamente conclusa.

A proposito delle difficoltà iniziali, non bisogna comunque dimenticare che, malgrado i circa venti precedenti anni di gradualismo, le autorità sono praticamente state catapultate in una situazione totalmente nuova da un giorno con l'altro, trovandosi così ad affrontare una sfida di tale entità con pochissimi punti di riferimento a loro disposizione. Malgrado ciò, i differenti governi - ma soprattutto quello di Horn - sono però riusciti a riportare il paese sulla via della stabilità, motivo per il quale *i risultati ottenuti possono essere giudicati più che soddisfacenti*. Il ritorno di tassi di crescita positivi, a partire dal 1994, non fa d'altronde altro che rafforzare questa conclusione. Negli ultimi quattro anni, i ritmi dell'aumento sono poi addirittura stati impressionanti.

Tabella 31: Tasso di variazione del PIL reale in Ungheria (in %) (1994-2000)

1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
+2,9	+1,5	+1,3	+4,6	+4,9	+4,1	+5,3

Fonte: IMF 2000, 213¹

Quest'evoluzione non significa comunque che la definitiva stabilità sia ormai stata raggiunta, così come non permette d'altronde di trascurare i problemi legati all'attività privata. L'Ungheria ha senza dubbio imboccato la strada giusta, ma, per il momento, i disequilibri sono soltanto diminuiti, non scomparsi. *In futuro, il paese sarà quindi chiamato a proseguire sulla via intrapresa, al fine di rendere sempre più solida la base creata in questi ultimi anni: solo così, infatti, il tanto sospirato passaggio all'economia di mercato potrà finalmente venire concretizzato!*

¹ La statistica originale del FMI contiene soltanto i valori che vanno dal 1994 al 1999. La tabella è stata completata con il dato annunciato dalle autorità ungheresi per l'anno 2000. Quest'ultimo risultato è comunque da considerarsi ancora provvisorio.

PARTE SECONDA

**INTEGRAZIONE MONDIALE E LIBERALIZZAZIONE
DELLE RELAZIONI ESTERNE**

INTRODUZIONE PARTE SECONDA

Dal punto di vista dell'equilibrio interno, dopo alcuni attesi scompensi iniziali, la transizione economica è stata gestita piuttosto bene dalle autorità magiare, che sembrano oggi essere riuscite a rimettere il paese sul giusto cammino. La caduta del muro di Berlino e la conseguente sparizione del regime socialista non hanno però provocato soltanto dei grandi sconvolgimenti a livello nazionale, ma hanno al contrario pure stravolto le relazioni esterne dell'Ungheria: dopo quasi quarant'anni di chiusura internazionale, caratterizzati da un pressoché totale isolamento della parte orientale dell'Europa, tutti gli stati della regione si sono, metaforicamente parlando, visti aprire le porte del mondo occidentale. *L'Ungheria, conscia dell'enorme opportunità che la storia le stava offrendo, ha subito cercato di approfittare di questa nuova situazione per riorientare i suoi scambi commerciali in direzione della parte più sviluppata del continente e per creare dei solidi legami con le principali organizzazioni mondiali.*

La seconda parte di questo lavoro si occuperà proprio di tutti questi cambiamenti legati alle relazioni internazionali della repubblica magiara: nel primo capitolo, l'analisi porterà sulla partecipazione concreta dell'Ungheria alle diverse istituzioni regionali e mondiali. Nonostante i buoni risultati sin qui ottenuti in questo senso, forza è di constatare che, almeno per il momento, Budapest non ha ancora potuto concretizzare quello che è sempre stato l'obiettivo dichiarato in materia d'integrazione, vale a dire l'adesione all'UE: questa problematica farà l'oggetto del secondo capitolo. Nel terzo, si procederà invece ad un'analisi dettagliata delle conseguenze che il nuovo scenario ha provocato in termini di scambi commerciali, investimenti diretti stranieri e debito estero. Da ultimo, nel quarto capitolo, ci si soffermerà sull'assistenza - altra che quella commerciale - che la comunità internazionale ha fornito all'Ungheria in vista di favorire la creazione di un'economia di mercato.

L'obiettivo di questa seconda parte vuole essere, da un lato, di mettere in evidenza i grandi mutamenti dell'ambiente esterno in cui interagisce il paese, dall'altro, di dimostrare che le autorità magiare hanno effettivamente saputo cogliere al volo la possibilità loro offerta di una maggiore integrazione nell'economia mondiale.

CAPITOLO QUINTO

L'UNGHERIA E LE ISTITUZIONI INTERNAZIONALI

I rapidi mutamenti intervenuti nell'Europa dell'est a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta hanno profondamente trasformato lo scenario commerciale in questi paesi. La caduta del muro di Berlino nel 1989, la fine del COMECON l'anno seguente e la disintegrazione dell'impero sovietico due anni più tardi, accompagnati dalla volontà di evitare ad ogni costo un possibile ritorno dell'egemonia russa, hanno infatti provocato il *crollo degli scambi all'interno dell'ormai anziana area comunista* (Redor 1997b, 177). A quella data, l'Ungheria e tutti gli altri stati socialisti si sono così trovati confrontati con l'enorme sfida della *reintegrazione nell'economia mondiale*. Per evidenti motivi storici e geografici, l'attenzione è immediatamente stata rivolta verso l'Europa occidentale (Inotai 1997, 527), anche se per altrettante ovvie ragioni l'ipotesi di un'immediata adesione all'allora Comunità Europea¹ ha inizialmente dovuto essere scartata: da una parte, delle economie giovani ed ancora poco sviluppate come quelle orientali dell'epoca non avrebbero infatti avuto alcuna possibilità di sopportare la concorrenza delle più avanzate e competitive aziende occidentali. Dall'altra, un eventuale allargamento senza una riflessione preliminare sulla capacità delle istituzioni europee di fare fronte all'aumento dei paesi membri non era assolutamente immaginabile per l'UE stessa (Stark 1995, 273).

Impossibilitata, almeno inizialmente, ad aderire all'Unione, l'Ungheria ha così cercato di approfondire le sue relazioni con quest'ultima attraverso la negoziazione di un accordo bilaterale, meglio noto con il nome di *accordo europeo* o trattato di associazione². Il paragrafo iniziale di questo capitolo metterà dunque l'accento su questo primo arrangiamento stipulato con l'UE³.

Ma se, da un lato, le priorità magiare erano dirette verso l'ovest, dall'altro, l'Ungheria non ha neppure disdegnato né alcune forme di collaborazione regionale⁴, né altre istituzioni internazionali. Nel secondo paragrafo, l'accento sarà messo sulla *CEFTA*, la più importante forma di collaborazione nata in Europa centrale ed orientale dalla caduta del muro di Berlino ad oggi, e su altri tentativi minori d'integrazione regionale.

In un ultimo paragrafo, l'attenzione sarà poi rivolta alle relazioni tra l'Ungheria e le istituzioni internazionali altre che l'UE, di cui si discute ampiamente nel primo paragrafo e di cui si parlerà ancora anche in seguito (vedi parte II - capitolo 6).

¹ UE dal 1.11.1993. In questo lavoro, onde evitare confusioni ed assicurare una certa uniformità, sarà sempre utilizzata la forma attuale UE, anche in riferimento a fatti avvenuti prima del 1993.

² Abbreviato nel testo attraverso la forma AE.

³ Bisogna anche aggiungere che, quasi parallelamente all'accordo europeo, l'Ungheria ha pure concluso un'intesa con l'AELS, intesa entrata in vigore il primo ottobre 1993 (Costello e Toledano Loreto 1994, 172). Questo trattato, asimmetrico come quello con l'UE, si limita comunque solo alle merci e prevede un grado d'integrazione minore (Ramsauer 1994, 17; Stauffacher 6/97, 23).

⁴ Seppure su pressione dell'UE, così come si vedrà in seguito.

1 Il trattato di associazione

I primi segnali di eliminazione delle barriere commerciali tra i PECO ed il mondo comunitario occidentale risalgono al 1988, quando l'UE ha in questo senso stipulato degli *accordi commerciali e di cooperazione* con alcuni di questi paesi, tra i quali figurava anche l'Ungheria⁵. Altri sforzi da parte europea nell'ottica di facilitare l'accesso dei PECO al mercato comunitario sono poi stati incarnati dall'estensione a quest'ultimi del SGP, dall'abolizione di alcune specifiche restrizioni applicate in precedenza alle economie pianificate e dalla sospensione di certi contingenti applicabili nei confronti delle nazioni terze⁶ (Guerrieri 1992, 231; Nuti 1996b, 504). In ogni caso, malgrado esse abbiano senz'altro portato alcuni benefici all'Ungheria, queste misure non possono di certo essere considerate come una tappa fondamentale verso l'integrazione del paese nell'attuale UE⁷. Il primo importante passo in questa direzione deve infatti essere fatto risalire all'*accordo di associazione del 1991*, accordo che ha dato al paese magiaro lo statuto di membro associato della Comunità⁸ (Feytö 1993, 116).

1.1 Principi di base

A) *Elementi essenziali del trattato*

Alla fine del 1991, constatando i primi progressi verso la democrazia e l'economia di mercato e la volontà dell'Ungheria di continuare sulla via intrapresa, l'UE ha ritenuto il paese abbastanza maturo per l'elaborazione di un accordo bilaterale. Il cosiddetto trattato di associazione, basato sull'articolo 238 del TR, è così stato firmato il *16 dicembre 1991* a Bruxelles⁹, dopo quasi un anno di negoziati¹⁰ (Guerrieri 1992, 231). Dal punto di vista dei contenuti, si può indubbiamente affermare che questa serie di arrangiamenti con i PECO è da classificare tra i più *larghi e dettagliati* accordi di associazione mai stipulati dall'UE: la cooperazione non è infatti limitata ai soli aspetti economici e commerciali, ma tocca anche

⁵ L'accordo con l'Ungheria è stato precisamente firmato il 26 settembre 1988 ed è entrato in vigore il primo dicembre dello stesso anno (Ryba 1994, 572).

⁶ Tutte queste misure sono state introdotte nel 1989.

⁷ Sebbene stabilito per una durata di dieci anni, l'accordo di commercio e cooperazione assumeva d'altronde già un carattere transitorio agli occhi dei negoziatori, in attesa di un'intesa più ambiziosa e che avesse come visione a lungo termine l'integrazione dell'Ungheria nell'Europa unita (Ryba 1994, 572). Per questo motivo, è piuttosto preferibile parlare di questo accordo come di un primo tentativo dell'occidente di aiutare un paese che si trovava nella necessità di riorganizzare interamente il suo sistema commerciale.

⁸ Appare inoltre quasi scontato affermare che questo nuovo accordo ha sostituito tutti quelli conclusi in precedenza (Henry 1993, 179-180).

⁹ Parallelamente all'accordo con l'Ungheria, l'UE ha concluso dei trattati di associazione praticamente identici con altri due paesi dell'Europa centrale, la Polonia e la Cecoslovacchia. L'accordo con quest'ultima nazione è poi stato rivisto nel 1993, in seguito alla separazione tra la Repubblica Ceca e la Slovacchia. Negli anni seguenti, altri paesi dell'est hanno poi seguito il loro esempio.

¹⁰ Le discussioni con l'Ungheria erano infatti cominciate ufficialmente il 20 dicembre 1990 (Maresceau 1993, 508).

numerosi altri campi¹¹, motivo per il quale si parla spesso di accordi europei in riferimento a questi trattati (Szymkiewicz 1993, 528; Ramsauer 1994, 17; BM 1996, 161; Hoen 1998, 34). Al di là di questo, bisogna comunque subito precisare che l'integrazione fornita da quest'ultimi è molto meno spinta rispetto a quella assicurata dalle altre strutture presenti in Europa. Dall'accordo di associazione con l'Ungheria sono per esempio *escluse le politiche comuni europee*¹², le quali rappresentano uno dei punti fermi dell'UE. Inoltre, anche numerose disposizioni contenute nello SEE, che rappresenta pur sempre una forma d'integrazione a un livello inferiore rispetto all'UE, non sono riprese (Feytö 1993, 117).

Nonostante tutto, la presenza di molti aspetti, commerciali e non, rende comunque l'AE particolarmente ricco ed interessante. Il fatto che la sua ratifica da parte di tutti gli stati membri dell'UE abbia necessitato più di due anni dimostra d'altronde che si tratta effettivamente di qualcosa d'importante e non di una semplice intesa su alcuni specifici punti d'interesse comune. A proposito dei tempi di ratifica, si deve in ogni caso annotare che, già al momento della firma, le autorità di entrambe le parti erano consapevoli della lunghezza che quest'operazione avrebbe richiesto. Per questo motivo, esse si sono accordate per un'entrata in vigore in due tempi dell'accordo: nell'attesa di tutte le ratifiche necessarie, si è infatti deciso di introdurre previamente almeno il protocollo commerciale dell'AE (Fratzscher 1994, 208; Hoen 1998, 34). Questo perché la liberalizzazione del commercio ed un rapido riorientamento degli scambi verso l'Europa dell'ovest costituivano una delle priorità dell'epoca per l'Ungheria. Ed in quest'ottica, un accesso facilitato al mercato occidentale era considerato una necessità quasi assoluta. L'UE ha pertanto deciso di accordare immediatamente all'Ungheria quello che, al momento della firma, era ritenuto il principale vantaggio del trattato¹³, anche perché l'introduzione della sola parte commerciale non era sottoposta ad alcuna ratifica da parte degli stati membri¹⁴ (Odor 1998, 19). *Le disposizioni commerciali dell'AE sono così entrate in vigore il primo marzo 1992 sotto il nome di accordo interinale, mentre per l'applicazione completa del trattato si è dovuto attendere il primo febbraio 1994, una volta terminate tutte le operazioni di ratifica* (CE 1994, 68).

B) Scopi dell'Accordo Europeo

Da un punto di vista generale, l'AE è stato concepito *per aiutare i paesi in transizione verso l'economia di mercato a raggiungere questo loro obiettivo*. In quest'ottica, il trattato mira a creare un legame più stretto e durevole¹⁵ tra l'Ungheria e l'UE nei vari campi toccati dal trattato, in particolare quelli economico e politico. Delle relazioni più approfondite tra le

¹¹ Il prossimo paragrafo si occuperà più in dettaglio del contenuto dell'accordo di associazione tra l'Ungheria e l'UE. Il lettore è quindi rimandato alla parte II – capitolo 5.1.2.

¹² Politica monetaria, fondi strutturali, unione politica, tariffa esterna comune, PAC, tanto per citarne qualcuna. Tutte queste politiche, così come molte altre, non sono applicate all'Ungheria.

¹³ Le disposizioni extracommerciali erano senz'altro altrettanto importanti, ma la loro introduzione non era di certo così urgente come nel caso di quelle commerciali.

¹⁴ L'unica operazione richiesta era l'avviso del Parlamento Europeo, il quale, seguendo la procedura d'urgenza, si è dichiarato favorevole il 17 gennaio 1992 (Lucron 1992, 299).

¹⁵ Proprio per questo motivo, l'accordo è stato concluso per una durata temporale illimitata (Maresceau 1993, 508).

due parti avrebbero inoltre in principio dovuto permettere di *apportare un notevole contributo alla stabilità del continente*, il quale attraversava un periodo particolarmente difficile e delicato (Lucron 1992, 293-294; Nuti e Portes 1993, 4; Fratzscher 1994, 208). Per quel che concerne gli obiettivi più specifici, se ne possono distinguere essenzialmente tre:

- l'AE ricerca innanzitutto, come si è probabilmente già potuto intuire nel sottoparagrafo precedente, *una liberalizzazione ed una facilitazione del commercio attraverso la graduale diminuzione delle barriere all'importazione* (Feytö 1993, 116; CE 1994, 68). L'obiettivo ultimo è la creazione di una zona di libero scambio¹⁶ tra l'Ungheria e l'UE (Henry 1993, 179; Szymkiewicz 1993, 529). Tutto questo dovrebbe teoricamente permettere di soddisfare il bisogno del paese magiaro di una migliore integrazione nell'economia mondiale ed allo stesso tempo facilitare la sua transizione verso l'economia di mercato. È però importante sottolineare che la liberalizzazione prevista concerne soltanto i prodotti industriali. Tra questi, come si vedrà in seguito, ce ne sono inoltre pure alcuni regolati in maniera speciale in annesso all'accordo;
- il secondo scopo dell'AE è quello di *assicurare una compatibilità legislativa tra l'Ungheria, da una parte, e l'AELE e l'UE, dall'altra*. Questo nell'ottica di favorire la futura adesione all'Unione del paese dell'Europa centrale (Lucron 1992, 297);
- a partire dal giorno della caduta del muro di Berlino, il fine dichiarato della politica d'integrazione ungherese è sempre stato quello di un'adesione completa all'UE. All'inizio degli anni Novanta, essenzialmente per i motivi già descritti nell'introduzione di questo quinto capitolo, quest'ipotesi non poteva in ogni caso ancora rientrare in linea di conto. La firma di un accordo bilaterale con l'UE era però vista come una prima tappa verso questo obiettivo finale. Le autorità magiare non hanno d'altronde mai negato il fatto che, ai loro occhi, l'AE avrebbe semplicemente dovuto rappresentare una fase di transizione ed un'anticamera della ben più bramata UE (Hoen 1998, 34). A questo proposito, non si può comunque fare a meno di segnalare l'atteggiamento estremamente prudente assunto dall'UE nei confronti di questo trattato: al forte valore simbolico attribuitogli dall'Ungheria in prospettiva futura, si opponeva infatti inizialmente la posizione difensiva dell'UE, per la quale l'accordo non aveva alcun valore obbligatorio e non ingaggiava in nessun caso la comunità dal punto di vista giuridico¹⁷ (Nuti e Portes 1993, 4). Il preambolo dell'AE si limita semplicemente a citare, in modo assai diplomatico, l'adesione quale obiettivo ultimo del paese magiaro ed a riconoscere l'utilità di un tale accordo allo scopo di costituire un contesto ideale per l'integrazione. In nessuna parte del trattato, l'UE si è però sbilanciata sull'eventuale data dell'adesione e sul calendario da seguire in quest'ottica (Feytö 1993, 116; Szymkiewicz 1993, 529; Kulesza-Mietkowski 1993, 86; Stark 1995, 274). Questo preambolo è stato fortemente criticato dai responsabili politici dei differenti PECO, secondo i quali il problema della loro futura adesione all'UE è trattato in modo

¹⁶ L'AE non prevede quindi l'adozione di una tariffa esterna comune, cosicché le politiche commerciali restano di stretta competenza dei singoli stati (Maresceau 1993, 511).

¹⁷ "La Communauté européenne s'est montrée très réticente à l'idée d'établir un lien direct entre association et adhésion" (Maresceau 1993, 508).

troppo timido e marginale all'interno dell'AE (Redor 1997b, 179). Bisogna comunque obiettivamente riconoscere che l'accordo non chiude nessuna porta all'Ungheria, lasciando al contrario anche intravedere la possibilità di un'adesione futura¹⁸. Più che come un'avversione nei suoi confronti, la tiepidità europea deve pertanto essere interpretata come saggezza, nel senso che, all'epoca, i dodici non si sentivano verosimilmente ancora in grado di fare promesse troppo precise ad un paese che, in fin dei conti, doveva ancora dimostrare la sua attitudine a divenire membro a parte intera dell'Europa unita. Il corso della storia ha d'altronde dimostrato che, una volta giudicata matura per l'adesione, l'Ungheria ha infine potuto cominciare dei negoziati con l'UE (vedi parte II – capitolo 6). Riassumendo brevemente il tutto, si può quindi dedurre che, nel 1991, l'AE rappresentava, anche per l'UE, *un utile strumento nell'ottica di una futura adesione dell'Ungheria*, soltanto che, a differenza di quelli magiari, i responsabili comunitari erano probabilmente più realisti sulle difficoltà che un tale processo avrebbe implicato e sui tempi che avrebbe richiesto¹⁹: le due parti erano in pratica d'accordo su quello che avrebbe dovuto essere il punto di arrivo, l'adesione dell'Ungheria all'UE, ma non avevano la stessa percezione del tempo necessario per raggiungerlo. Al di là di queste divergenze temporali, si può però tranquillamente concludere che, con la firma dell'AE nel dicembre 1991, le due parti hanno effettivamente costruito “a bridge toward a unifying western Europe”²⁰ (Fratzscher 1994, 193). Come affermato da Claude-Pierre Lucron²¹, “ces accords représentent un progrès important dans la constitution de la Grande Europe qui concrétiserait l'unité de ce continent” (Lucron 1993, 293).

1.2 Contenuto ed analisi critica dell'AE

A) *Disposizioni commerciali*²²

In questo campo, l'accordo prevede la graduale eliminazione di tutti gli ostacoli al commercio e *la creazione di una zona di libero scambio dei prodotti industriali entro il 2002* (Redor 1997a, 56). Le due parti hanno infatti deciso di procedere all'apertura dei mercati in due fasi, ciascuna della durata di cinque anni (Fratzscher 1994, 208; Nuti 1996b, 505). Il principio di base di questa liberalizzazione è quello dell'*asimmetria delle concessioni* tra le due zone geografiche implicate nel trattato. Praticamente, l'UE ha deciso di sopprimere le barriere agli scambi ed aprire il suo mercato molto più rapidamente di quanto non avesse dovuto fare l'Ungheria (Mossé 1998, 139). Questa decisione si motiva

¹⁸ L'UE ha d'altronde insistito sulla volontà di aiutare l'Ungheria e gli altri PECO a raggiungere questo loro scopo (Maresceau 1993, 509).

¹⁹ Si può metaforicamente affermare che le autorità ungheresi correvano un po' troppo velocemente, mentre quelle comunitarie tentavano di frenare il loro slancio. Da un punto di vista puramente politico, l'impazienza dell'Ungheria e la sua volontà di andare il più rapidamente possibile al di là della sola associazione potevano comunque essere comprensibili (Maresceau 1993, 514).

²⁰ Parole di Karol Szwarc, vicepresidente dell'ufficio di pianificazione polacco.

²¹ Capo di divisione al segretariato generale del Consiglio delle Comunità Europee.

²² Si ricorda al lettore che si tratta della parte dell'accordo entrata in vigore il primo marzo 1992 sotto il nome di accordo interinale.

essenzialmente a causa dell'ineguale livello di sviluppo economico tra i due *partner* al momento dell'intesa (Hoen 1998, 34): nel 1991, l'UE era infatti composta da dodici stati²³ ad economia di mercato relativamente forti dal punto di vista economico, mentre l'Ungheria aveva appena iniziato la seconda fase delle riforme che avrebbero dovuto trasformare la sua vecchia economia pianificata in una più funzionante ed efficace. Esigere un'immediata apertura reciproca dei mercati non avrebbe quindi avuto alcun senso, visto che le giovani industrie magiare, ancora in via di ristrutturazione, non avrebbero di certo potuto sostenere la competizione con il più avanzato mondo occidentale (Feytö 1993, 116). La decisione di accordare più tempo all'Ungheria va quindi interpretata come una chiara volontà di lasciare alle aziende del paese il periodo necessario per adattarsi alla concorrenza occidentale e ristrutturarsi definitivamente (Szymkiewicz 1993, 529). Permettere alle industrie europee un'entrata facilitata in Ungheria sin dall'inizio degli anni Novanta avrebbe d'altronde significato andare contro uno dei principali obiettivi del trattato, che consiste nell'aiutare il paese a realizzare la sua transizione verso l'economia di mercato.

Concretamente, le concessioni dell'UE sono state essenzialmente concentrate nei primi cinque anni, mentre le obbligazioni ungheresi sono state diluite su un periodo molto più lungo e fissato a nove anni²⁴ (Guerrieri 1992, 232; Lavigne 1995, 212, 215). Quello che più interessa nell'ottica di questo lavoro è però ovviamente il calendario adottato dall'UE per aprire il suo mercato.

Le restrizioni quantitative sono quasi tutte state totalmente abolite all'entrata in vigore dell'accordo. Alcuni ostacoli di questo tipo sono comunque rimasti, almeno nei primi anni, per qualche raro prodotto, in particolare il carbone ed i tessili inclusi nell'accordo multifibre (AMF)²⁵. *Per quel che concerne i dazi doganali*, il discorso è leggermente diverso, visto che *soltanto una parte è stata eliminata in contemporanea alla maggior parte delle restrizioni quantitative*. Se, da un lato, è vero che per circa la metà dei prodotti industriali i dazi sono stati diminuiti del 100 % già al primo marzo 1992, dall'altro, è altrettanto vero che questa misura non ha riguardato alcuni gruppi di beni speciali, per i quali il processo di diminuzione si sarebbe compiuto soltanto gradualmente negli anni successivi (Lavigne 1995, 214-215; Nuti 1996b, 505; Redor 1997b, 179). Tutti questi prodotti che non hanno beneficiato dell'abolizione immediata dei dazi doganali sono inclusi negli annessi II e III e nei protocolli 1 e 2 dell'accordo con l'UE.

a) Alcune materie prime e prodotti di base (Annesso II dell'AE)

I beni regolati da quest'annesso sono stati divisi in due ulteriori categorie. Per quelli contenuti nell'annesso IIa²⁶, l'accordo prevedeva una diminuzione dei dazi del 50 % al

²³ Poi divenuti quindici con l'adesione contemporanea di Austria, Finlandia e Svezia nel 1995.

²⁴ Malgrado l'apertura asimmetrica dei due mercati, è però importante sottolineare il fatto che l'AE prevede la reciprocità delle concessioni a lungo termine. Le due parti devono infatti accordarsi a vicenda le stesse identiche facilitazioni, con l'unica differenza che l'Ungheria dispone di tempi più lunghi per effettuare quest'operazione.

²⁵ Il caso di questi prodotti sarà trattato in dettaglio più avanti.

²⁶ Ossido ed idrossido di alluminio, cuoio, titanio, ferro-silicio-manganese, tanto per citarne alcuni tra i principali (Schumacher e Möbius 1994, 36).

momento dell'entrata in vigore, mentre la restante metà era da abolire all'inizio dell'anno seguente. L'annesso IIb (alluminio) stipulava invece una riduzione annua di 20 % sull'arco di cinque anni (Lucron 1992, 295; Schumacher e Möbius 1994, 35; Costello e Toledano Loreto 1994, 158).

b) Beni che corrispondono approssimativamente ai prodotti sensibili del SGP²⁷ (Annesso III dell'AE)

Per i prodotti di questa lista, l'UE offriva delle importazioni esenti da dazi doganali all'interno di certi contingenti e sino a determinati valori massimi. Le quantità in eccesso rimanevano invece sottoposte ai dazi, ma l'accordo prevedeva una loro progressiva diminuzione in ragione di 10 % annualmente. Parallelamente, le quantità importabili liberamente erano da aumentare ogni anno del 15 % (Lucron 1992, 295; Schumacher e Möbius 1994, 36; Costello e Toledano Loreto 1994, 159).

c) Tessili ed abbigliamento (Protocollo No 1 dell'AE)

All'epoca della redazione dell'AE, il GATT²⁸ stava discutendo l'abolizione dell'accordo multifibre nel quadro dell'Uruguay-round²⁹ (Lavigne 1995, 215). Questo settore rappresentava quindi un problema particolarmente spinoso, visto e considerato che il suo futuro sarebbe dipeso in modo importante dall'evoluzione dei negoziati (Maresceau 1993, 510; Henry 1993, 180). Proprio per questo motivo, l'Ungheria e l'UE hanno inserito questa categoria di beni tra i cosiddetti soggetti sensibili dell'accordo, prevedendo inoltre delle disposizioni speciali per il commercio dei tessili e dei vestiti. La diminuzione dei dazi doganali su questi prodotti era da effettuare in sei fasi: all'entrata in vigore dell'accordo era prevista una riduzione di 2/7, mentre in seguito, a partire da due anni più tardi, si sarebbe proceduto a dei tagli annuali di 1/7. Si deve però aggiungere che i beni reimportati dopo essere stati lavorati all'estero non sono stati sottoposti a queste regole. Nel loro caso, la diminuzione dei dazi è infatti stata completata in una sola fase, subito all'inizio del periodo di liberalizzazione (Lucron 1992, 295; Maresceau 1993, 510; Schumacher e Möbius 1994, 36). Per quel che riguarda le restrizioni quantitative, l'accordo si limitava semplicemente a prevedere una loro abolizione entro i sei seguenti anni, affermando anche che il periodo di transizione prima della loro completa abolizione non avrebbe potuto essere inferiore a cinque anni, mentre avrebbe al massimo dovuto corrispondere alla metà del tempo che sarebbe stato fissato dall'Uruguay-round per la soppressione dell'AMF (Lucron 1992, 295; Lavigne 1995, 215). Le restrizioni quantitative sono poi effettivamente state abolite il primo gennaio 1998 (Costello e Toledano Loreto 1994, 161; Redor 1997b, 179).

²⁷ Tra i più importanti si trovano scarpe, polimeri, poltrone, filamenti elettrici, lampade di scarico, pneumatici, camere d'aria, bande elastiche, polietilene, valigie (Schumacher e Möbius 1994, 37).

²⁸ OMC dal 1.1.1995.

²⁹ Alla fine del ciclo, il GATT avrebbe poi deciso come obiettivo l'abolizione totale dell'AMF sull'arco di un periodo di 10 anni (1995-2004) (Messerlin 1995, 126).

d) *Acciaio e carbone CECA (Protocollo No 2 dell'AE)*

Per quel che riguarda l'acciaio, i dazi doganali sono stati ridotti di 20 % annualmente nel corso dei primi quattro di applicazione dell'accordo e di 10 % all'inizio del quinto e del sesto. Per il carbone, la diminuzione è intervenuta in due fasi, 50 % nel 1994 e 50 % nel 1996.

Per quel che concerne le restrizioni quantitative, quelle sull'acciaio sono state abolite come da norma all'entrata in vigore dell'accordo, mentre quelle sul carbone soltanto un anno dopo l'entrata in vigore dell'AI³⁰ (Maresceau 1993, 510; Schumacher e Möbius 1994, 36; Costello e Toledano Loreto 1994, 162; Redor 1997b, 179).

In conclusione, *buona parte degli ostacoli al commercio tra l'Ungheria ed i paesi dell'UE è stata eliminata già al momento dell'entrata in vigore dell'AI*. In alcuni casi particolari, i tempi previsti per l'apertura dei mercati sono invece risultati leggermente superiori.

Ma come spiegare il mantenimento di alcune forme di protezione nei primi anni di applicazione dell'accordo?

Bisogna innanzitutto precisare che è stata l'UE a insistere fortemente per una liberalizzazione più lenta in alcuni settori. Le autorità comunitarie avevano infatti paura che una totale apertura dei loro mercati avrebbe potuto provocare un *afflusso massiccio di tutti quei prodotti per i quali l'Ungheria - ed in generale l'insieme dei PECO - possedeva un evidente vantaggio comparativo nei confronti della Comunità* (Odor 1998, 23). A questo proposito, si può in pratica affermare che i settori veramente sensibili erano essenzialmente tre: i tessili regolati dall'AMF, il carbone e l'acciaio regolati dalla CECA e l'agricoltura. I primi due sono comunque stati presi in considerazione dai negoziatori, che hanno come visto limitato la portata dell'accordo per questi due prodotti tramite l'adozione di disposizioni speciali e periodi transitori più lunghi. Il terzo settore problematico, l'agricoltura, è invece praticamente stato escluso dall'AE.

e) *Agricoltura*

In campo agricolo, lo scenario europeo e mondiale era poco chiaro all'inizio degli anni Novanta. Il futuro del settore e le prospettive di scambio tra i PECO e l'UE dipendevano infatti dal volume di beni scambiati, dalla riforma della PAC e dall'evoluzione dei negoziati sui prodotti agricoli nel quadro del GATT (Maresceau 1993, 510; Redor 1997b, 179). Fintanto che queste due ultime operazioni non sarebbero state portate a termine, era però evidentemente difficile prevedere l'evoluzione a medio termine del settore, cosicché, in queste *condizioni di estrema incertezza*, l'introduzione del libero scambio era praticamente impossibile. L'UE ha così deciso, a differenza di ciò che è avvenuto per gli altri due prodotti sensibili, di non allestire nessun calendario al termine del quale si avrebbe avuto il libero accesso al mercato comunitario per i prodotti agricoli ungheresi. Buona parte delle misure protezioniste in vigore è così rimasta applicabile nei confronti di questo tipo di beni e l'UE

³⁰ Tranne che in Germania ed in Spagna, nazioni alle quali sono stati attribuiti tre anni supplementari di tempo per eliminare le restrizioni quantitative sul carbone (Schumacher e Möbius 1994, 36).

ha in pratica confermato le disposizioni contenute nel SGP³¹. Eventuali concessioni future avrebbero inoltre dovuto essere negoziate caso per caso e su una base reciproca (Lavigne 1995, 215), sempre tenendo però presente che l'accordo prevede anche una clausola di salvaguardia specifica in campo agricolo (Henry 1993, 181). Le uniche concessioni supplementari accordate dall'UE in quest'ambito riguardano alcune soppressioni di restrizioni quantitative ed alcune riduzioni di dazi doganali o prelevamenti all'interno dei contingenti (Lucron 1992, 295; Redor 1997, 57a; Odor 1998, 25). In nessun caso, si è però assistito ad una loro abolizione, ciò che significa che *l'AE non prevede la creazione di una zona di libero scambio dei prodotti agricoli*³²: “certaines de ces concessions ont certainement eu beaucoup d'impact sur les importations de la Communauté, mais on ne peut pas dire qu'en matière de commerce des produits agricoles, le principe de libre-échange a été atteint” (Maresceau 1993, 511).

Prima di terminare questa parte dedicata al processo di liberalizzazione, si deve ancora aggiungere che il calendario appena presentato ha subito delle leggere modifiche nel 1993, al *summit di Copenaghen dell'UE*. In quell'occasione, i responsabili politici comunitari hanno infatti deciso di *accelerare il processo d'introduzione delle misure contenute nell'AI*, senza comunque modificare il contesto dell'accordo. Quest'accelerazione, che ha toccato unicamente i dazi doganali³³, ha ridotto il tempo necessario all'apertura del mercato comunitario per l'Ungheria di sei mesi in media (Lavigne 1995, 218). Dal punto di vista dei singoli, i cambiamenti hanno riguardato i seguenti prodotti (Schumacher e Möbius 1994, 37):

- i dazi doganali su tutti i beni regolati negli annessi IIB e III sono stati aboliti con due anni d'anticipo rispetto a quanto era stato inizialmente previsto dall'AI. Inoltre, i contingenti ed i valori massimi definiti dall'annesso III quali limiti per fissare le importazioni esenti da dazi sono stati aumentati annualmente in modo numericamente molto più importante a partire dal summit di Copenaghen;
- l'abolizione dei dazi sui tessili e l'acciaio è stata anticipata di un anno e prevista per il primo gennaio 1997, otto anni prima quindi dell'abolizione dell'AMF nel quadro dell'OMC.

In generale, si può constatare che, per tutti i gruppi di prodotti, le fasi di liberalizzazione sono rimaste immutate all'inizio del processo, mentre i miglioramenti sono invece intervenuti alla fine del periodo di transizione previsto inizialmente, in particolare nel corso

³¹ Si può ricordare che il SGP era entrato in vigore nel 1989 in Ungheria.

³² È proprio in questo senso che si può affermare che l'agricoltura è stata esclusa dall'accordo. Da una parte, è vero che il protocollo No 3 specifica alcune concessioni in questo campo, ma, dall'altra, è altrettanto vero che l'obiettivo dell'AE è la creazione di una zona di libero scambio, ossia con dazi doganali nulli, ciò che non è però previsto nel caso dei prodotti agricoli.

³³ Per quel che concerne le restrizioni quantitative, il summit di Copenaghen non ha portato nessuna novità (Schumacher e Möbius 1994, 37). Non bisogna però nemmeno dimenticare che la maggior parte dei contingenti era già stata abolita all'entrata in vigore dell'accordo.

del triennio 1995-1997³⁴ (Schumacher e Möbius 1994, 37). Le due tabelle seguenti riassumono brevemente le differenti tappe della liberalizzazione, comprese le modifiche decise a Copenaghen. Per una visione d'insieme delle disposizioni appena presentate, il lettore è quindi invitato a riferirsi a questi schemi.

Tabella 32: Calendario iniziale della liberalizzazione commerciale UE-Ungheria e modalità d'accesso al mercato comunitario per i prodotti industriali ungheresi: dazi doganali³⁵

Gruppo di prodotti	1992	Passi ulteriori	Eliminazione completa
<i>Prodotti di base (annesso II)</i>			
-annesso IIa	-50%	-50% nel 1993	1.1.1993
-annesso IIb	-20%	-20% annualmente	1.1.1996
<i>Prodotti sensibili (annesso III)</i>			
-all'interno dei limiti dei contingenti o dei valori massimi	-100%	Aumento dei contingenti e dei valori massimi di 15% per anno	1.1.1997
-quantità in eccesso	-10%	-10% annualmente	1.1.1997
<i>Tessili (protocollo No 1)</i>			
	-2/7	-1/7 annualmente a partire dal terzo anno	1.1.1998
<i>Carbone CECA (protocollo No 2)</i>			
	-	-50% 1994; -50% 1996	1.1.1996
<i>Acciaio CECA (protocollo No 2)</i>			
	-20%	Tre volte -20% annualmente; due volte -10% sempre annualmente	1.1.1997
<i>Altri prodotti industriali</i>			
	-100%	-	1.3.1992

Fonte: Schumacher e Möbius 1994, 38

³⁴ L'accelerazione del processo di liberalizzazione è senz'altro un fatto positivo. Bisogna comunque relativizzare i suoi effetti, nel senso che la maggior parte delle concessioni sono state effettuate o all'entrata in vigore dell'accordo o nei primissimi anni di vita dello stesso. Le riduzioni intervenute dal 1995 al 1997 non hanno riguardato che i dazi residui ancora da eliminare (Schumacher e Möbius 1994, 37, 40). Sebbene la parte di dazi toccati da quest'accelerazione non sia stata troppo importante, è però anche vero che le decisioni prese a Copenaghen hanno comunque permesso di ottenere con due o tre anni di anticipo la completa apertura del mercato comunitario.

³⁵ Le restrizioni quantitative non sono state incluse in questa tabella per il semplice motivo che sono quasi tutte state abolite in data primo marzo 1992. Le rare eccezioni sono poi per altro già state citate direttamente nel testo.

Tabella 33: Eliminazione completa dei dazi doganali: paragone tra i termini previsti inizialmente ed i progressi decisi a Copenaghen nel 1993

	Accordo interinale (1992)	Copenaghen (1993)
<i>Prodotti di base (annesso II)</i>		
-annesso IIa	1.1.1993	-
-annesso IIb	1.1.1996	1.1.1994
<i>Prodotti sensibili (annesso III)</i> ³⁶	1.1.1997	1.1.1995
<i>Tessili (protocollo No 1)</i>	1.1.1998	1.1.1997
<i>Carbone CECA (protocollo No 2)</i>	1.1.1996	-
<i>Acciaio CECA (protocollo No 2)</i>	1.1.1997	1.1.1996
<i>Altri prodotti industriali</i>	1.1.1992	-

Fonte: Schumacher e Möbius 1994, 38

Per l'Ungheria e gli altri paesi dell'Europa centrale, il problema del calendario dell'apertura del mercato comunitario era senz'altro l'aspetto più importante ed interessante di tutto l'accordo interinale. Quest'ultimo non si è comunque limitato alla sola fissazione di queste date, ma contiene bensì anche altri elementi che meritano perlomeno di essere citati:

- innanzitutto, è necessario spendere almeno qualche parola sul processo inverso a quello appena descritto, vale a dire *l'apertura del mercato ungherese per i prodotti in provenienza dall'UE*. Come già descritto in precedenza, l'UE ha offerto all'Ungheria la possibilità di liberalizzare il suo mercato molto più lentamente di quanto lei stessa non avrebbe fatto. Per l'abolizione dei dazi doganali sono stati previsti *tre regimi*³⁷. Il primo, che riguardava circa il 15% delle esportazioni europee, prevedeva la completa eliminazione dei dazi al primo gennaio 1994, grazie a tre riduzioni annuali di 1/3. Il secondo concerneva invece la maggior parte delle importazioni ungheresi ed ha fissato come obiettivo la totale soppressione dei dazi entro il primo gennaio 2001, obiettivo da raggiungere in sei tappe. L'ultimo regime, per i beni rimanenti, ha previsto anch'esso, come il primo, una liberalizzazione in tre fasi annue, ma a partire dal primo gennaio 1995. L'eliminazione di parte delle restrizioni quantitative è al contrario intervenuta già al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, mentre quella delle restanti è incominciata nel 1995 e deve essere portata a termine entro il 31 dicembre 2001, con l'obbligazione però di sopprimerne almeno il 40 % già entro la fine del 1997 (Odor 1998, 22-23);
- oltre al beneficio dell'asimmetria temporale, *l'Ungheria ha pure ottenuto la possibilità di ricorrere a nuovi contingenti o dazi doganali anche dopo l'inizio del processo di liberalizzazione*³⁸. Questo nel caso di industrie nascenti o di attività che avessero dovuto

³⁶ Si è inoltre deciso di aumentare annualmente i contingenti ed i valori massimi di 25% al posto di 15%.

³⁷ Al momento dell'entrata in vigore dell'accordo, circa il 10 % delle importazioni ungheresi in provenienza dalla Comunità era già esente da qualsiasi pagamento. I tre regimi sono quindi stati concepiti per il restante 90 % (Odor 1998, 22).

³⁸ Articolo 22 AE.

soffrire in modo pesante la trasformazione strutturale³⁹. La stessa opportunità non è invece stata offerta all'UE, per la quale sarebbe stato applicato il principio dello *statu quo* indipendentemente dai problemi, in vero poco probabili, che le sue industrie avrebbero potuto incontrare in seguito all'apertura dei mercati. Anche questa disposizione, così come quella relativa all'assenza di reciprocità nelle date della concessione del libero accesso dei prodotti dell'altro *partner* ai rispettivi mercati, è evidentemente stata pensata nell'ottica di aiutare il più possibile il paese più debole e più bisognoso di sostegno. A questo proposito, non si può comunque fare a meno di segnalare che l'accordo lascia in ogni caso all'UE una certa forma di protezione: essa dispone infatti della facoltà di ricorrere a delle clausole di salvaguardia⁴⁰ od a dei dazi antidumping nel caso di serie minacce ad una delle sue industrie. Queste misure non possono però eccedere l'ampiezza necessaria per rimediare alle difficoltà sopraggiunte (Lucron 1992, 296; Szymkiewicz 1993, 529; Nuti 1996b, 505);

- dal momento che l'accordo tra l'Ungheria e l'UE mira alla creazione di una zona di libero scambio, non si può fare a meno di abordare il tema delle *regole d'origine*. La teoria insegna infatti che i prodotti possono circolare senza dazi doganali da un paese all'altro della zona soltanto se sono originari del paese che li esporta. La determinazione della provenienza dei prodotti costituisce quindi l'operazione che sta alla base del funzionamento di una tale area. Da un punto di vista generale, l'accordo Ungheria-UE stipula a questo proposito che un prodotto magiaro può essere considerato originario ed esportato liberamente all'interno dell'area coperta dall'accordo se riempie due condizioni: da una parte, essere stato prodotto in Ungheria, dall'altra, avere un contenuto locale minimo di 60 %⁴¹. Per quel che riguarda il calcolo del contenuto minimo, si deve aggiungere che l'AE prevede la possibilità di cumulare le differenti contribuzioni nazionali nel caso più PECO partecipino all'elaborazione del prodotto⁴² (Redor 1997b, 179): il riempimento delle condizioni per beneficiare di un trattamento preferenziale delle esportazioni è così notevolmente facilitato. Ma se, da una parte, quest'ultima disposizione è molto vantaggiosa e può fornire un grande aiuto all'Ungheria, dall'altra, l'accordo ne

³⁹ I dazi doganali introdotti a questo titolo non potevano comunque essere superiori a 25 % *ad valorem* e dovevano al tempo stesso mantenere un elemento di preferenza per i prodotti originari dell'UE. Il valore totale delle importazioni sommesse a queste misure non poteva inoltre eccedere 15 % delle importazioni totali di prodotti industriali importati dall'UE durante l'ultimo anno per il quale erano disponibili delle statistiche. La durata di queste misure non poteva poi in principio superare cinque anni. Da ultimo, nessuna misura di questo tipo poteva essere applicata nei confronti di un prodotto se erano ormai passati più di tre anni dalla definitiva abolizione di ogni ostacolo agli scambi concernente questo stesso prodotto (Lucron 1992, 296).

⁴⁰ Possibilità offerta dall'articolo 24 dell'AE. Da notare comunque che l'articolo accorda anche all'Ungheria la facoltà di ricorrere a questa clausola di salvaguardia (Costello e Toledano Loreto 1994, 169).

⁴¹ Le importazioni di pezzi o materie non provenienti dall'UE possono pertanto ammontare al massimo a 40 % del valore totale.

⁴² Si può fare un semplice esempio per comprendere il sistema: l'Ungheria produce un bene utilizzando delle materie prime provenienti dal paese in ragione del 50 % del totale, dalla Polonia in ragione del 10 % e dall'Asia in ragione del 40 %. Senza la possibilità di cumulare le contribuzioni degli altri PECO, in questo caso la Polonia, il contenuto ungherese è soltanto di 50 % ed il prodotto non rispetta quindi la regola d'origine prevista dall'accordo Ungheria-UE. Se, al contrario, l'Ungheria può aggiungere al suo 50 % di materie prime la parte proveniente dalla Polonia, il contenuto locale aumenta allora sino a 60 %. La regola è così rispettata ed il prodotto può essere esportato senza dazi doganali nell'UE.

contiene anche alcune particolarmente restrittive e che agiscono in senso contrario a quella del cumulo. L'AE definisce per esempio numerose operazioni tecniche che devono necessariamente venire eseguite all'interno del paese per ottenere l'origine del prodotto, il tutto indipendentemente dalla regola del 60 % (Henry 1993, 181). Questo significa pertanto che un bene può eventualmente essere considerato non originario anche se adempie alla regola generale del contenuto locale minimo, rendendo così in questo caso molto più difficile il compito dei produttori ungheresi.

Al termine dell'analisi delle disposizioni commerciali dell'AE, si può concludere ribadendo semplicemente che l'apertura del mercato comunitario ai suoi prodotti ed il riorientamento degli scambi rappresentavano le priorità dell'Ungheria all'epoca della firma del trattato d'associazione⁴³. A lungo termine, l'obiettivo ricercato e dichiarato era comunque l'adesione *de jure*, e non soltanto *de facto*, all'UE. In quest'ottica, l'accordo con l'UE costituisce come detto una sorta di prima tappa e contiene pertanto anche altre disposizioni che avrebbero normalmente dovuto facilitare la preparazione dell'Ungheria in vista del fatidico momento.

B) Altre disposizioni dell'accordo

Oltre che degli aspetti commerciali, il trattato si occupa dunque anche di questioni molto importanti per Bruxelles, questioni che riguardano addirittura alcuni dei soggetti che stanno alla base dell'intera costruzione europea. È perciò evidente che tutti questi problemi interessano da vicino anche l'Ungheria: una sua futura adesione all'UE è infatti innanzitutto subordinata all'accettazione delle regole fondamentali di quest'istituzione. Sebbene l'AE non costituisse che un principio d'integrazione e non abordasse di certo tutti i temi cari all'UE, la sua importanza non andava quindi sottovalutata. Tra le principali disposizioni extracommerciali si possono allora citare:

- *l'instaurazione di un dialogo politico strutturato* tra le parti su dei problemi di interesse bilaterale, europeo od addirittura internazionale (Stark 1995, 274). Lo scopo è quello di giungere ad una certa convergenza delle posizioni (Maresceau 1993, 509) e di intensificare la cooperazione a livello politico attraverso delle riunioni regolari. Questa cooperazione si fa nell'ambito di un Consiglio d'associazione, composto dai ministri dei paesi associati per ogni campo di loro competenza, di un Comitato di associazione e di una Commissione parlamentare di associazione (Lucron 1992, 299; Fratzscher 1994, 208; Nuti 1996b, 505). Da parte europea, le discussioni comuni sono giudicate di fondamentale importanza, da un lato, per conoscersi meglio, dall'altro, per facilitare un'avvicinamento tra le parti e la piena integrazione dell'Ungheria democratica nella Comunità (Redor 1997b, 179; Sidjanski 1998);

⁴³ La prova è d'altronde costituita dal fatto che queste disposizioni sono entrate in vigore addirittura prima della ratifica dell'intero accordo.

- l'aumento della cooperazione non ha comunque riguardato soltanto l'ambito politico. L'accordo invita infatti ad una *maggior collaborazione* tra le due parti da un punto di vista più generale. Si parla per esempio anche di cooperazione economica, finanziaria, culturale, industriale, tecnologica, scientifica, nonché in materia di numerosi altri campi quali gli investimenti, la protezione ambientale, le telecomunicazioni, l'agricoltura, i trasporti, la formazione e l'educazione. L'allacciamento di relazioni più strette in questi vari settori è visto soprattutto come uno strumento necessario per aiutare i PECO a trarre veramente profitto dell'apertura dei mercati e per promuovere la ristrutturazione e la modernizzazione della loro industria (Guerrieri 1992, 231; Lucron 1992, 297-298; Stark 1995, 274). Per l'Ungheria, si tratta evidentemente di una grande opportunità da non lasciare scappare;
- *la ripresa dell'acquis comunitario* costituisce una delle condizioni irrinunciabili per l'adesione all'UE. Al tempo stesso, si tratta però di un'impresa mastodontica, essenzialmente in ragione dell'elevatissimo numero di disposizioni esistenti e della complessità di alcune di esse (Sidjanski 1998). L'AE conteneva comunque già alcune disposizioni in questo senso, come per esempio l'obbligo di adottare entro tre anni le leggi definite dal TR in materia di politica della concorrenza. In tutti i campi coperti dal trattato, l'Ungheria avrebbe inoltre dovuto incominciare ad armonizzare le sue leggi e politiche con quelle comunitarie (Nuti e Portes 1993, 4; Stark 1995, 274; Redor 1997b, 179);
- l'AE fa inoltre i *primi timidi accenni alle quattro libertà europee*, le quali assumono un'importanza notevole per le autorità comunitarie. Come ben noto, l'UE si fonda infatti sul mercato comune, il quale è a sua volta basato sulla libera circolazione delle persone, delle merci, dei servizi e dei capitali. Per l'UE, queste libertà rappresentano praticamente dei valori assoluti, dei principi di base che ogni nazione aspirante a diventare membro deve assolutamente rispettare (Bohrer 20.9.1996). L'Ungheria non fa naturalmente eccezione a quest'obbligazione, motivo per il quale ha cominciato ad impegnarsi in questo senso tramite l'AE (Nuti 1996b, 505). Trattandosi semplicemente di un'accordo di libero scambio dei prodotti industriali, l'AE non prevede naturalmente la realizzazione completa, vale a dire sulla base del modello europeo, delle altre tre libertà⁴⁴, ma il trattato contiene comunque alcune disposizioni che possono essere interpretate come dei primi passi verso una futura completa liberalizzazione. Per quel che riguarda le persone, non si può ancora parlare di libera circolazione nel vero senso del termine. L'accordo si limita infatti semplicemente a garantire il trattamento nazionale soltanto a quei lavoratori che sono già legalmente impiegati nell'UE. Per tutti gli altri ancora residenti in Ungheria, la LCP resta per il momento una chimera. Questa prudenza comunitaria può in parte essere spiegata attraverso il difficile contesto economico e politico regnante all'interno dell'UE al momento della stesura dell'AE, un contesto che lasciava poco spazio ad esperienze troppo audaci in un campo così critico come quello della LCP⁴⁵. Sempre per le persone, sono

⁴⁴ Nel quadro dell'AE, l'espressione libera circolazione può pertanto essere applicata soltanto agli scambi di beni.

⁴⁵ Per comprendere la complessità del problema e le difficoltà legate alla concessione della libera circolazione alle persone basta per esempio pensare anche ai negoziati bilaterali tra la Svizzera e l'UE, a lungo bloccati proprio a causa di questo tema.

comunque state introdotte delle misure favorevoli in materia di stabilimento di nuove aziende od attività da parte di cittadini appartenenti al paese associato: si garantisce loro infatti il diritto di intraprendere ed esercitare delle attività economiche in tanto che lavoratori indipendenti, nonché quello di creare e dirigere delle società, in particolare se controllate direttamente, alle stesse condizioni dei cittadini indigeni⁴⁶. In materia di libera circolazione dei capitali, è invece stato fissato un calendario per liberalizzarne i movimenti. Parallelamente, sono state inserite nell'accordo anche alcune disposizioni favorevoli agli investimenti diretti di cui l'Ungheria ha così bisogno per modernizzare e ristrutturare la sua economia. L'accordo prevede inoltre anche una progressiva apertura nel campo dei servizi, in funzione dello sviluppo del settore sul territorio delle due parti⁴⁷. Infine, l'AE mira pure a garantire la libertà dei pagamenti in moneta convertibile legati ai movimenti di beni, servizi e persone toccati dall'accordo, nonché agli investimenti diretti (Lucron 1992, 296-297; Maresceau 1993, 509-513; Stark 1995, 274; Redor 1997b, 179);

- da ultimo, si può ancora segnalare che l'AE assicura all'Ungheria il trattamento nazionale nel campo delle attribuzioni dei mercati pubblici e lo stesso grado di protezione dei diritti di proprietà intellettuale, commerciale ed industriale in vigore nell'UE (Ramsauer 1994, 17; Stark 1995, 274).

A questo punto del discorso, dopo avere proceduto alla presentazione puramente descrittiva dei vari contenuti del trattato d'associazione, è giunto il momento di chinarsi in maniera un po' più critica su questi stessi contenuti. Apparentemente, l'AE sembra infatti estremamente generoso nei confronti dell'Ungheria, ma un'analisi più profonda ed attenta contribuisce a frenare almeno parzialmente gli entusiasmi. Alcune disposizioni appaiono in effetti piuttosto severe nei confronti del paese magiaro.

C) Osservazioni critiche sul trattato d'associazione

Indipendentemente dalla generosità o meno dell'accordo, la prima constatazione riguarda sicuramente il fatto che questo contiene delle concessioni da parte europea. Per i prodotti toccati, l'accesso al mercato comunitario è pertanto facilitato. In questo senso, si può quindi affermare che l'AE assicura uno stimolo ed un qual certo dinamismo per l'espansione delle esportazioni ungheresi (Mizsei 1993, 171). Ma al di là di questo, il contenuto del trattato può fare l'oggetto di numerose critiche e più osservatori, spesso anche imparziali, lo hanno d'altronde giudicato *troppo poco favorevole all'Ungheria*⁴⁸.

⁴⁶ Per alcuni settori ed in certi casi particolari, questa disposizione non è comunque valida (Lucron 1992, 297).

⁴⁷ "Au cours du processus de libéralisation, les parties contractantes autorisent la circulation temporaire des personnes fournissant des services ou des personnes employées comme personnel-clé par le prestataire de services. Elles autorisent aussi l'entrée momentanée à ceux qui négocient la vente de services, ou qui bénéficient d'accords avec le prestataires de services pour vendre des services" (Maresceau 1993, 513).

⁴⁸ Le critiche non portavano comunque sull'assenza di vantaggi diretti per il paese, bensì piuttosto sul fatto che i benefici accordati avrebbero potuto essere quantitativamente e qualitativamente più importanti.

a) *Un'apertura commerciale insufficiente*

Innanzitutto, l'apertura del mercato dell'UE nei confronti dei prodotti ungheresi era da più parti ritenuta insufficiente. *I responsabili si sono in particolare lamentati delle eccezioni che riguardavano i settori sensibili e della possibilità di eventualmente ricorrere a delle misure di protezione da parte comunitaria* (Ryba 1994, 576; Bernard 1995, 193). Ed analizzando obiettivamente queste due lamentele, sembra onestamente davvero difficile dare loro torto:

- i beni sensibili, per i quali l'accordo ha previsto delle concessioni inferiori, rappresentavano al momento dell'entrata in vigore dell'accordo una parte importante del totale delle esportazioni dell'Ungheria verso l'UE (Lavigne 1995, 216; Hoen 1998, 34-35), così come dimostrato nella tabella seguente.

Tabella 34: Parte dei differenti gruppi di prodotti nel totale delle importazioni industriali dell'UE dall'Ungheria (in %) (1992)

Prodotto	Parte nelle importazioni UE
Prodotti di base A (annesso IIa)	0,2
Prodotti di base B (annesso IIb)	0,2
Prodotti sensibili (annesso III)	20,1
Tessili (protocollo No 1)	21,3
Carbone CECA (protocollo No 2)	0,0
Acciaio CECA (protocollo No 2)	3,7
Altri prodotti industriali	54,5

Fonte: Schumacher e Möbius 1994, 39

Come si può ben vedere, la parte di esportazioni ungheresi che avrebbe usufruito dell'abolizione immediata o quasi⁴⁹ di qualsiasi ostacolo era appena superiore alla metà, 54,9 % per la precisione. Questo significa dunque che i prodotti soggetti a tempi di liberalizzazione più lunghi ed a disposizioni più rigide costituivano la non insignificante percentuale di 45,1 %. All'interno di questo folto gruppo, destava poi particolare preoccupazione la situazione del settore tessile. Quest'ultimo assicurava infatti da solo circa 1/5 delle esportazioni dell'Ungheria, allora che un rapido sguardo al contenuto dell'accordo permette di constatare che si trattava del settore per il quale l'apertura era stata rimandata il più lontano nel tempo⁵⁰.

La tabella 34 rappresenta inoltre soltanto le esportazioni di prodotti industriali verso l'UE, vale a dire le uniche regolate dall'AE, ma è chiaro che l'Ungheria non si limita alla sola produzione e vendita di questo tipo di beni. Un settore particolarmente importante

⁴⁹ S'intendono qui i prodotti i cui dazi sono stati aboliti all'entrata in vigore dell'accordo, nel 1992, e quelli contenuti nell'annesso II, totalmente liberalizzati all'inizio dell'anno seguente.

⁵⁰ Senza poi nemmeno dimenticare che era anche uno dei rari settori dove le restrizioni quantitative non sarebbero state abolite definitivamente già al momento dell'entrata in vigore dell'accordo.

all'epoca era per esempio costituito dall'agricoltura⁵¹, la quale è però, come visto, stata addirittura esclusa dall'accordo. La situazione era pertanto ancora più grave di quanto la tabella già non lo mostri.

Alla luce della struttura delle esportazioni ungheresi e tenuto conto delle concessioni accordate dall'UE, si può quindi tranquillamente concludere che l'AE non era effettivamente troppo favorevole all'Ungheria, o perlomeno non era così favorevole come avrebbe potuto esserlo: *si deve a questo proposito parlare di parziale perdita d'impatto del trattato*;

- l'AE prevede come detto la possibilità di invocare delle clausole di salvaguardia e di intraprendere delle azioni contro il dumping dei prezzi. Entrambe le parti firmatarie possono evidentemente fare uso di queste possibilità, ma già all'inizio degli anni Novanta non era difficile immaginare che l'utilizzo di tali disposizioni sarebbe soprattutto stato nell'interesse dell'UE, per eventualmente proteggersi dalle importazioni a basso prezzo in provenienza dall'est (Lavigne 1995, 216). Nei primi anni seguenti la fine del regime comunista, malgrado il progressivo passaggio all'economia di mercato, i prezzi applicati negli ex-paesi socialisti sono d'altronde spesso rimasti inferiori a quelli in vigore nell'UE. In più delle critiche legate a questa possibilità di ricorrere temporaneamente a delle misure di protezione, l'Ungheria si è inoltre anche fortemente lamentata della relativa facilità con la quale queste possono essere invocate: l'accordo si è infatti limitato ad autorizzare il ricorso a degli strumenti di salvaguardia nel caso di "serious injury to domestic producers of like or directly competitive products" o di "serious disturbances in any sector of the economy or difficulties which could bring about serious deterioration in the economic situation of a region" (Costello e Toledano Loreto 1994, 169), senza però specificare chiaramente cosa si intendesse con questa espressione. Una definizione così generica ed indeterminata lascia però libero spazio a multiple interpretazioni⁵² di questo concetto da parte dei produttori comunitari, cosicché le clausole ed i dazi antidumping possono essere utilizzati abbastanza facilmente⁵³ (Szymkiewicz 1993, 528; Henry 1993, 180-181). E la storia insegna che, in alcuni casi, l'UE non ha in effetti esitato ad agire in questo senso⁵⁴. Indipendentemente dall'apertura del suo mercato, *l'accordo garantisce quindi in conclusione un buon livello di protezione all'UE*⁵⁵.

⁵¹ Nel 1992, la percentuale di beni agricoli nel totale delle esportazioni ungheresi verso l'UE si attestava a 20,8 % (Lavigne 1995, 217).

⁵² In altre parole, la soggettività gioca un ruolo decisivo.

⁵³ L'articolo 27 dell'AE stipula comunque che "in case of presumed threat to domestic producers, the injuring party is to be informed and all relevant information should be made available with a view of seeking an agreement between both parties: failures to resolve the dispute results in any appropriate measure being taken, but in the selection of measures, priority must be given to those which least disturb the functioning of the Agreement" (Costello e Toledano Loreto 1994, 169).

⁵⁴ Per alcuni esempi di dazi antidumping, vedi Costello e Toledano Loreto 1994, 164.

⁵⁵ Nel 1993, tanto per fare un esempio concreto, la Commissione Europea ha stimato che il 19,5 % delle esportazioni magiare verso l'UE era sottoposto ad un livello di protezione commerciale giudicato alto. Solo il 52,9 % era invece ritenuto esente da protezione (Schumacher e Möbius 1994, 51).

b) Delle regole d'origine troppo severe

Un'altra critica nei confronti dell'AE riguarda il metodo di definizione dell'origine dei vari prodotti. Malgrado la possibilità di cumulare le prestazioni effettuate negli altri PECO, la regola generale di 60 % di contenuto minimo locale è infatti in ogni caso *esigente*, soprattutto per un paese ancora in fase di transizione. In alcuni casi, essa costituisce addirittura anche un freno agli investimenti diretti stranieri di natura extraeuropea. Marie Lavigne cita a questo proposito l'esempio dei fabbricanti di computer giapponesi o statunitensi, che producono i loro beni utilizzando delle componenti non provenienti dall'UE per un montante superiore a 40 % del totale. Questo impedisce loro di esportare liberamente gli ordinatori, ciò che fa sì che ben difficilmente si stabilizzeranno in Ungheria od in un altro PECO (Lavigne 1995, 216). Da ultimo, si è inoltre visto che ci sono anche alcune operazioni particolari che devono necessariamente essere effettuate in Ungheria per ottenere l'origine di un prodotto, ciò che rende ulteriormente *ostico* il rispetto delle regole.

c) Protezione per industrie nascenti od in fase di ristrutturazione

La possibilità offerta all'Ungheria, in alcuni casi particolari, di reintrodurre degli ostacoli al commercio appare a prima vista particolarmente generosa, oltretutto perché accordata in un contesto come quello dell'accordo, dominato dalla volontà di eliminare il più rapidamente possibile qualsiasi barriera agli scambi. Il fatto che l'UE non benefici di questo stesso vantaggio sembra poi confermare questa prima impressione di estrema generosità, *ma la realtà è assai diversa*. Innanzitutto, bisogna cominciare con il relativizzare l'ultima affermazione: da una parte, è vero che, per l'UE, vige la regola dello statu quo, ma, dall'altra, è altrettanto vero che quest'ultima dispone, così come già ampiamente discusso, di altre possibilità per proteggere le sue industrie (vedi in particolare parte II – capitolo 5.1.2 C-a).

Per quel che concerne la disposizione in sé stessa, si deve invece considerare il fatto che la brusca liberalizzazione del commercio successiva alla fine del periodo socialista aveva già provocato una prima importante diminuzione dei dazi doganali. Ad inizio 1991, vale a dire prima ancora della firma dell'AE, l'Ungheria ha per esempio conosciuto un calo del loro livello medio di 15 %⁵⁶. A quel momento, molti esperti occidentali ritenevano opportuno ed utile un aumento del protezionismo e c'erano anche alcune grandi multinazionali, General Motors in particolare, che facevano pressione in favore di un aumento dei dazi (Lavigne 1995, 216). In conclusione, si può quindi tranquillamente affermare che la possibilità di rialzare le barriere doganali accordata all'Ungheria rispondeva più ad una tendenza naturale in corso che non ad una vera volontà di dare un vantaggio consistente a questo paese.

⁵⁶ A questo proposito, non si può neanche fare a meno di constatare che una quantità importante di concessioni era già stata accordata all'Ungheria nel quadro dell'accordo di cooperazione e commercio (1988) e del SGP (1989) (Lavigne 1995, 216), entrambi precedenti l'AE. Secondo la stessa Marie Lavigne, "le volet commercial des accords n'apporte en réalité que peu d'avantages supplémentaires par rapports aux concessions dont les pays de l'est bénéficiaient jusqu'alors" (Lavigne 1993, 13).

d) *Asimmetria e reciprocità delle concessioni*

L'accordo europeo prevede, come ben si sa, una liberalizzazione asimmetrica del commercio tra le due parti, nel senso che l'UE si è impegnata ad aprire i suoi mercati molto più rapidamente dell'Ungheria. A lungo termine, secondo il calendario dell'AE all'inizio del 2002, il libero scambio sarà però totale in entrambi i sensi. E proprio su questa reciprocità si sono levate alcune critiche da parte di alcuni nostalgici degli accordi precedenti (SGP ed accordo di cooperazione e commercio), i quali erano unilaterali e non prevedevano, a differenza di quello europeo, alcuna concessione da parte ungherese. Obiettivamente, *non bisogna comunque dare troppo peso a questa critica*, anche perché il paragone tra i due tipi d'accordi è difficilmente proponibile. I due firmati subito dopo la caduta del vecchio regime non costituivano infatti altro che un primo aiuto nell'ottica di fare ripartire il commercio ungherese parzialmente distrutto dopo la fine del COMECON, ed è in questo senso normale che fossero unilaterali. L'AE cela invece un lato più integrazionista, ma sarebbe utopico pensare ad un adesione dell'Ungheria all'UE senza un'apertura preliminare dei suoi mercati. La realizzazione del libero scambio nei due sensi rappresenta infatti una *necessità assoluta nell'ottica di una futura partecipazione alla costruzione europea*: criticare la reciprocità dell'AE riviene pertanto a praticamente negare l'obiettivo dichiarato della politica estera ungherese. Per questo semplice motivo, si può tranquillamente dimenticare questa critica e sostenere la scelta delle autorità magiare di aprire progressivamente il loro mercato ai prodotti europei.

e) *Manodopera*

Nell'ambito delle persone, le due parti applicano il trattamento nazionale in materia di diritti di stabilimento. Si tratta però in pratica della sola concessione effettuata in questo campo dall'UE. Per quel che concerne la LCP vera e propria, il principio di non discriminazione si applica infatti soltanto ai lavoratori già impiegati nell'UE, mentre per tutti gli altri l'AE non prevede nessuna facilitazione supplementare. I movimenti di manodopera tra l'Ungheria e l'UE restano così di competenza delle legislazioni nazionali e devono essere regolati bilateralmente. Il problema è però dettato dal fatto che *le leggi sull'immigrazione sono molto restrittive in tutti i paesi membri, cosicché la possibilità di spostarsi, a meno di non rientrare in una categoria di manodopera altamente qualificata, è pressoché nulla* (Lavigne 1995, 216). Non a caso, le autorità magiare hanno a più riprese insistito nel corso dei negoziati sull'insufficienza, a loro modo di vedere, delle proposte comunitarie in materia. L'Ungheria ha in particolare sovente chiesto a Bruxelles la concessione di contingenti annuali, ma l'UE si è sempre dimostrata inflessibile nel difendere le sue posizioni al riguardo di questo soggetto per lei estremamente sensibile (Maresceau 1993, 513).

f) *Cooperazione*

L'AE contiene come visto numerose disposizioni relative alla cooperazione nei più svariati ambiti. Le critiche sono però legate al fatto che quest'ultime, in particolare quelle sul piano finanziario, si riferivano molto spesso a degli strumenti che *l'UE applicava già nei confronti*

dell'Ungheria, seppure in modo autonomo ed indipendentemente dall'accordo, da almeno due anni. In questo campo, le novità apportate dal trattato d'associazione sono pertanto molto meno importanti di quanto non potesse invece sembrare a prima vista (Lucron 1992, 299).

In conclusione, si può dire che tutte queste critiche⁵⁷, considerate dal punto di vista ungherese, sono sicuramente difendibili. Dal momento che uno degli scopi principali dell'AE è quello di aiutare l'Ungheria a sostenere le sue riforme, non appare sbagliato affermare che *l'UE avrebbe anche potuto essere un po' più generosa*, sia da un punto di vista generale che in alcuni specifici settori, nelle sue concessioni. A difesa dell'Unione, si deve però citare il *rischio di squilibri* che sarebbero potuti derivare da una rapida apertura dei mercati a dei prodotti molto più competitivi a livello di prezzi. Non bisogna poi nemmeno dimenticare che l'UE è composta da più stati membri e deve quindi cercare di rispettare gli interessi di ognuno. Ora, se, da un lato, una maggiore integrazione dell'Ungheria era prevedibilmente vantaggiosa per l'UE presa come entità, dall'altro, essa non lo sarebbe stata in egual misura per tutti i paesi membri ed alcuni avrebbero anche potuto uscire con delle perdite nette da questa nuova situazione (Nuti 1996b, 506).

Alla luce di queste lacune dell'AE, ci si può pertanto chiedere in quale misura quest'ultimo ha effettivamente contribuito ad aiutare l'Ungheria a realizzare la sua transizione verso il mercato. A questo dilemma si cercherà di dare risposte più precise nel settimo capitolo, quando l'analisi dell'evoluzione del commercio estero ungherese permetterà di formulare dei giudizi su quelli che sono stati i principali effetti del trattato sui flussi di scambio.

Continuando con la presentazione dei rapporti tra l'Ungheria e le istituzioni internazionali, è invece giunto il momento di mettere l'accento sui tentativi di cooperazione regionale intrapresi dall'Ungheria.

2 La cooperazione regionale

All'inizio degli anni Novanta, la questione della collaborazione regionale era particolarmente delicata in Europa centrale: allo scarso interesse manifestato dai PECO per questa forma d'integrazione, si opponeva infatti la posizione di Bruxelles, la quale le attribuiva al contrario un ruolo fondamentale in vista di una loro futura adesione all'Unione. Le cause di questo diverso approccio al problema da parte dei due gruppi saranno trattate nel primo paragrafo.

Malgrado lo scarso entusiasmo iniziale, bisogna comunque sottolineare che i paesi dell'Europa orientale hanno in seguito concluso alcuni accordi tra di loro, in particolare quello di Visegrad che ha costituito la CEFTA. Nel secondo paragrafo, si cercherà quindi di presentare brevemente la storia e le principali caratteristiche di questa cooperazione.

⁵⁷ Tranne quella relativa alla reciprocità dell'apertura commerciale.

2.1 Due visioni completamente opposte del problema

Qualsiasi paese del mondo intrattiene normalmente delle relazioni più intense, commerciali o non che siano, con i paesi confinanti o vicini. La prossimità geografica, lo stile di vita simile, le caratteristiche economiche, strutturali e culturali pressoché identiche, una storia sovente comune sono solo alcuni dei fattori che conducono in modo quasi naturale a tessere dei rapporti più stretti con gli stati della zona che non con quelli più lontani. Una volta ammessa questa interdipendenza tra le nazioni di una stessa area geografica, il problema diventa quindi quello di sapere se e come eventualmente intensificare queste relazioni attraverso una forma più spinta d'integrazione regionale. A questo proposito, *le opinioni dell'UE e dei PECO erano totalmente divergenti*.

A) *L'entusiasmo comunitario*

I primi accenni ad una possibile intensificazione delle relazioni in Europa centrale sono venuti dall'UE, la quale, sin dalla fine del socialismo, ha sempre incoraggiato la creazione di una zona di libero scambio tra i PECO (Mossé 1998, 67), insistendo a più riprese sulla necessità di una tale costruzione. Questa proposta da parte di Bruxelles non deve d'altronde sorprendere più di quel tanto, visto e considerato che *la cooperazione regionale è un argomento che sta estremamente a cuore ai dirigenti comunitari*, i quali ripongono numerose speranze in questa forma di collaborazione. L'attitudine positiva di Bruxelles riposa innanzitutto su alcuni *argomenti teorici* (Fratzscher 1994, 224; Lavigne 1995, 196; Inotai 1997, 529):

- *la teoria della gravità*, parzialmente già accennata in precedenza, insegna che i paesi vicini sono incitati a commerciare tra di loro. Secondo i fautori di questa teoria, la vicinanza geografica e le eredità comuni di cui parlato in precedenza devono necessariamente essere sostenute da una cooperazione regionale;
- *il modello di Heckscher-Ohlin* suggerisce una specializzazione delle diverse nazioni in funzione della loro disponibilità in fattori di produzione. Secondo questa legge, ogni paese esporta i suoi fattori abbondanti ed importa quelli che non possiede all'interno dei suoi confini. In presenza di stati prossimi e complementari⁵⁸, questi scambi potrebbero essere notevolmente facilitati dall'intensificazione della collaborazione;
- *la teoria detta dell'allenamento* costituisce un altro punto a favore della cooperazione regionale. Secondo il punto di vista dei suoi difensori, quest'ultima deve essere considerata una tappa intermedia verso un'integrazione maggiore ed una competitività globale. Per le nazioni, si tratta in pratica di "learn the rules of the game in the regional framework in order to become global players" (Inotai 1997, 529). Questa teoria predica pertanto un progressivo passaggio a tappe dalla divisione del lavoro nazionale a quella subregionale dapprima, a quella regionale in seguito ed a quella globale da ultimo;

⁵⁸ Bisogna comunque mettere l'accento sul fatto che il modello di Heckscher-Ohlin è valido soltanto se la dotazione in fattori dei paesi in questione è complementare. In caso di strutture similari, questa teoria perde infatti molta della sua pertinenza.

- dal punto di vista prettamente teorico, si afferma spesso che il regionalismo non rappresenta altro che una soluzione di tipo “*second best*”, il “*first best*” essendo incarnato dall’integrazione multilaterale e dall’apertura mondiale. Gli stessi sostenitori di questa teoria sono però anche consapevoli del fatto che, in molti casi, questo “*first best*” non è raggiungibile, motivo per il quale *il ricorso ad una soluzione di “second best” può diventare assai interessante*. Riallacciandosi al punto precedente, si deve poi annotare che la pratica di un “*second best*” potrebbe anche costituire un ottimo allenamento in vista di un’eventuale futura realizzazione della situazione ottimale.

Applicando questi insegnamenti teorici alla realtà dell’Europa dell’est appena scombussolata a causa dell’abbandono del regime socialista, non si può fare a meno di annotare la loro *pertinenza*. A parte la teoria dei fattori di stampo Heckscher-Ohliniano, parzialmente inapplicabile a causa della relativa similarità delle strutture economiche (Lavigne 1995, 196), tutte le altre sembrano grossomodo rispecchiare il contesto dell’epoca, in particolare la vicinanza geografica dei paesi e l’impossibilità di ambire immediatamente al “*first best*”⁵⁹ rappresentato dall’adesione all’UE^{60 61} (Fratzscher 1994, 224).

Al di là dell’importanza attribuita in generale⁶² da Bruxelles alla cooperazione regionale e dei problemi legati all’applicazione dei modelli ai PECO, si deve comunque dire che le argomentazioni dell’UE non erano fondate unicamente su questi aspetti teorici. Se, da una parte, è infatti vero che le differenti teorie appena presentate riflettevano abbastanza bene la situazione dei PECO all’inizio degli anni Novanta, dall’altra, non bisogna nemmeno tacere il fatto che *l’incitamento comunitario ad una maggiore collaborazione era anche semplicemente ispirato dalla sola osservazione della realtà*⁶³. Le autorità europee erano infatti convinte che numerosi problemi che affliggevano l’Europa orientale in quel periodo avrebbero potuto essere parzialmente risolti grazie ad un’unione degli sforzi. Secondo i

⁵⁹ Il lettore attento potrebbe a questo punto chiedersi come mai viene utilizzata l’espressione “*first best*” per l’UE, dal momento che si tratta, in fin dei conti, di una forma di cooperazione regionale, forma che secondo il modello teorico dovrebbe pertanto rientrare nella categoria dei “*second best*”. L’obiezione non fa effettivamente una grinza, visto e considerato che la teoria insegna che il regionalismo non è altro che una soluzione alternativa all’integrazione multilaterale. Ma, in quest’analisi, la teoria è applicata alla dimensione regionale dell’Europa ed in questa zona appare evidente che il grado massimo d’integrazione, vale a dire il “*first best*”, è rappresentato dall’UE: gli altri tentativi di collaborazione all’interno di questa grande zona possono invece essere considerati dei “*second best*”. In pratica, si applica un modello elaborato a livello mondiale ad una realtà meno vasta, motivo per il quale nel caso specifico l’UE può e deve a giusta ragione essere considerata un “*first best*”.

⁶⁰ A proposito di adesione, secondo Fratzscher il ricorso al “*second best*” della cooperazione regionale avrebbe poi in seguito permesso di accelerare il processo d’integrazione nell’UE (Fratzscher 1994, 224).

⁶¹ Non bisogna comunque dare troppo peso ai risultati ottenuti dall’applicazione di queste teorie ai paesi dell’est, visto e considerato che i modelli appena descritti sono piuttosto stati concepiti per delle economie di mercato già sviluppate (Lavigne 1995, 197).

⁶² Vale a dire indipendentemente dal gruppo di paesi toccato dalla questione.

⁶³ Riassumendo, si può dire che la posizione dell’UE era ispirata da due elementi: l’esistenza di numerosi approcci teorici favorevoli alla cooperazione regionale assai pertinenti nel caso dei paesi dell’est e l’osservazione della realtà e dei suoi problemi, risolvibili, a modo di vedere di Bruxelles, attraverso una maggiore collaborazione tra i paesi toccati da queste difficoltà.

Quindici, una maggiore integrazione di questo spazio era pertanto nell'interesse dei PECO stessi⁶⁴ (Lavigne 1995, 194), e questo per *quattro ragioni* principalmente:

- prima di tutto, *per rendere più attrattiva questa zona agli occhi delle aziende comunitarie*: se, da un lato, è infatti vero che questo obiettivo era più facilmente raggiungibile attraverso gli accordi europei, dall'altro, è anche vero che una società occidentale stabilita in un paese associato non aveva praticamente alcuna possibilità di vendere i suoi beni in un altro stato dell'Europa dell'est. Pur riconoscendo il limitato potenziale di questi paesi, in molti casi addirittura insufficiente per giustificare degli investimenti importanti, non si può pertanto negare il fatto che l'esistenza di una zona di libero scambio tra i PECO avrebbe in principio aumentato il fascino di queste nazioni per gli investitori occidentali (Maresceau 1993, 511-512), fermo restando che i trattati di associazione restavano comunque uno strumento molto più importante in quest'ottica;
- secondariamente, sebbene il riorientamento degli scambi e delle priorità dei PECO verso l'occidente fosse giustificato e pure auspicabile, non bisogna dimenticare che l'UE non poteva e non doveva nemmeno sostituire tutti i vecchi *partner* commerciali di questi paesi. A questo proposito, gli AE non dovevano assolutamente dare l'impressione che il mondo finisse alla frontiera occidentale del continente, ragione per la quale l'UE riteneva opportuna ed urgente una cooperazione regionale in Europa centrale (Maresceau 1993, 512). Il gruppo di Visegrad, proprio perché formato da paesi più avanti nella transizione, aveva d'altronde un ruolo fondamentale da svolgere all'interno del blocco ex-socialista. In qualità di precursori delle riforme economiche e di edificatori di nuovi rapporti internazionali, *questi tre paesi rappresentavano infatti un esempio ed un modello da seguire per tutti gli altri stati di quell'area*. Inoltre, a causa della loro particolare posizione geografica, essi avevano pure l'ingrato compito di creare un ponte tra la parte occidentale e quella orientale del continente, di modo da costituire un anello importante nella costruzione di un nuovo ordine europeo (Perczynski 1993, 546). Un orientamento troppo deciso verso l'occidente da parte loro avrebbe però con ogni probabilità significato l'esclusione dei paesi più orientali, in particolare le ex-repubbliche sovietiche, dalla costruzione di questa grande Europa unita⁶⁵. Proprio per questo, l'UE ha fatto pressione affinché i PECO creassero una zona di libero scambio e liberalizzassero gli scambi in parallelo agli AE (Redor 1997b, 183);
- alcuni economisti hanno poi insistito sul *ruolo che la cooperazione regionale avrebbe potuto recitare nell'ottica di superare nel migliore modo possibile il difficile periodo legato alla fase di transizione*. Secondo Andras Inotai, la crisi conosciuta all'inizio degli anni Novanta e le trasformazioni stesse che erano in corso a quell'epoca nei PECO erano

⁶⁴ A proposito di interessi, è chiaro che anche l'UE avrebbe potuto trarre profitto dalla cooperazione regionale nei PECO. Questa avrebbe per esempio permesso ai paesi comunitari di approfittare più facilmente di un vasto e non ancora saturo mercato regionale, dirigendo così verso est alcune delle esportazioni dirette ad ovest (Lavigne 1995, 194; Inotai 1997, 529).

⁶⁵ L'ipotesi di un'unificazione dell'intero continente europeo va naturalmente considerata a lunghissimo termine, visti e considerati i numerosi ritardi accumulati da alcuni paesi dell'est nell'attuare le riforme necessarie alla trasformazione dei loro sistemi economici e politici.

argomenti più che sufficienti e validi per giustificare un rafforzamento delle relazioni regionali. La collaborazione regionale avrebbe infatti permesso di fare fronte alla diminuzione del commercio nella zona⁶⁶, di coordinare il passaggio all'economia di mercato, di ridurre i costi sociali della transizione, di facilitare l'inserzione dei paesi in transizione nell'economia mondiale e di creare un contesto ideale per tenere sotto controllo la velocità e la struttura del processo di trasformazione, nonché i rischi e le minacce alla sicurezza occidentale generate dal tracollo economico dei paesi dell'est (Margolis 1994, 33; Inotai 1997, 529);

- da ultimo, la volontà d'integrazione e di cooperazione a livello regionale rappresentava uno dei criteri adottati dall'UE per giudicare l'attitudine o meno dei paesi associati ad aderire all'Unione⁶⁷ (Stark 1995, 280). Delle relazioni politiche prevedibili e dei contatti regionali più intensi costituivano dunque una *precondizione* ed al tempo stesso una sorta di *prova di maturità* in vista di una futura partecipazione alla costruzione europea: in assenza di legami chiari tra loro, per i PECO, l'allargamento dell'UE non sarebbe infatti stato altro che una mera illusione (Inotai 1997, 529). Le osservazioni di Perczynski dimostrano d'altronde come questo sia effettivamente un punto essenziale della strategia di preparazione all'adesione: "il ne semble pas faire de doute que ces pays ne peuvent compter sérieusement dans la politique économique de l'Occident qu'à partir du moment où ils seront capables de mettre en place une coopération économique entre eux et où ils sauront jeter un pont durable entre la partie occidentale et orientale de l'Europe" (Perczynski 1993, 541). Alla luce di tutto ciò e dal momento che l'obiettivo principale delle autorità magiare in materia d'integrazione è sempre stato l'adesione piena, un aumento della collaborazione con i suoi vicini più prossimi si sarebbe rivelato estremamente utile e nell'interesse dell'Ungheria.

Prima di concludere, bisogna anche aggiungere che l'UE ha spesso invocato anche delle *motivazioni di tipo storico* a difesa della sua tesi favorevole alla cooperazione regionale. Uno studio effettuato dall'Istituto di economia internazionale di Washington ha per esempio cercato di fare una proiezione delle tendenze precedenti la seconda guerra mondiale, assumendo che i paesi dell'est non sarebbero diventati socialisti e che si sarebbero comportati come molte altre nazioni a loro paragonabili in Europa. Tra le varie conclusioni, gli autori segnalavano in particolare la necessità di stabilizzare, se non addirittura aumentare, il commercio regionale⁶⁸.

La storia occidentale apporta anch'essa delle lezioni significative a questo proposito. Dopo la seconda guerra mondiale, nell'ambito del piano Marshall e su pressione degli Stati Uniti, diciotto nazioni dell'Europa dell'ovest⁶⁹ hanno dato nascita all'Organizzazione europea di

⁶⁶ Come appena detto, il commercio regionale avrebbe ancora dovuto giocare un ruolo molto importante ed una sua rinascita si sarebbe pertanto rivelata positiva in questo senso.

⁶⁷ Si tratta in pratica della trasposizione nella realtà della teoria dell'allenamento presentata in precedenza.

⁶⁸ A detta degli stessi autori, il modello non tiene comunque conto di tutte le variabili ed ipotesi possibili e non è pertanto esaustivo (Lavigne 1995, 195).

⁶⁹ In pratica tutta la parte occidentale del continente ad eccezione della Spagna (Gaudard 1999, 90).

cooperazione economica⁷⁰ (OECE). Questa collaborazione, iniziata nel 1948, ha rapidamente dato i suoi frutti, al punto che, solo una decina d'anni dopo la fine del conflitto, lo scenario disastroso dell'immediato dopoguerra poteva ormai essere considerato come facente parte del passato: le nazioni europee erano infatti riuscite a ricostruire le loro infrastrutture, ritrovare una buona crescita, ridurre con successo l'inflazione, equilibrare i budget, liberalizzare il commercio, rendere convertibili le loro monete, lanciare la creazione di un mercato comune e cicatrizzare tutti gli attriti politici di soltanto pochi anni prima. Per i sostenitori della cooperazione regionale, *esistevano numerose analogie tra l'Europa del 1947 ed i PECO del 1989*. In entrambe le situazioni, si aveva per esempio a che fare con degli stati devastati, in un caso dalla guerra e nell'altro da decenni di dominio comunista. Altri punti comuni riguardavano poi le forti ostilità esistenti tra le diverse nazioni, dovute alla guerra od alla storia, e la disponibilità da parte di un ricco partner di aiutare, nei suoi interessi ed in cambio di una certa condizionalità, questi paesi a risollevarsi. Marie Lavigne ha però fatto notare che anche *le differenze tra le due realtà erano comunque considerabili*: "In 1947 the European economies were developed market economies, which normal way of operating had been suspended for a few years only. Before the war these countries already dominated the world scene and already conducted about 40 % of their foreign trade among themselves" (Lavigne 1995, 195-196). In altre parole, questo significa che, indipendentemente o meno dalla creazione di una zona di libero scambio, sarebbe stato alquanto utopico credere ad un risanamento della situazione nei PECO in tempi così brevi come capitato nell'Europa dell'ovest alla fine della seconda guerra mondiale. Per quel che riguarda la storia più recente, si possono ancora segnalare le positive esperienze di cooperazione regionale effettuate nel sud (cooperazione iberica) e nel nord (in seno all'AELS) del continente prima dell'adesione piena all'UE (Fratzscher 1994, 208).

In conclusione, l'UE ha sempre attribuito un ruolo di estrema importanza ed utilità alla cooperazione regionale. Questa convinzione era come visto presente anche alla fine degli anni Ottanta, nel caso dei PECO appena usciti da un periodo di quarant'anni di comunismo. Bruxelles era infatti più che mai convinta, per i differenti motivi teorici, pratici e storici esaminati, che la collaborazione tra questi paesi avrebbe potuto costituire un *passo fondamentale sulla strada dell'integrazione continentale*. La stessa opinione non era però condivisa dai diretti interessati, i quali, almeno inizialmente, si sono fortemente opposti a qualsiasi forma di cooperazione nella parte orientale del continente.

B) *Lo scarso interesse dei PECO*

Dopo anni di forzato isolamento dettato dalla cortina di ferro, i paesi dell'Europa dell'est hanno immediatamente rivolto la loro attenzione verso il mondo occidentale sin dai primissimi anni Novanta. Pressate dalla volontà di dimenticare il più rapidamente possibile il passato e le esperienze negative vissute all'interno del gruppo del COMECON, le autorità di questi stati hanno così dimostrato un entusiasmo praticamente nullo nei confronti delle

⁷⁰ Si tratta dell'attuale OCSE.

proposizioni comunitarie di accrescere la collaborazione tra di loro⁷¹. Molti degli argomenti pro-cooperazione regionale invocati dall'UE sono infatti stati contestati, mentre altri ancora sono stati avanzati contro una riesumazione di quei vecchi legami che i PECO volevano a tutti i costi dimenticare.

Per quel che concerne le motivazioni teoriche, questi paesi ritenevano innanzitutto che *la teoria della gravità non fosse applicabile nel loro caso*. Le critiche più aspre hanno comunque riguardato la teoria dell'allenamento o sequenziale: a detta dei responsabili politici, *era infatti assurdo considerare la cooperazione regionale come una condizione di preadesione all'UE*. A sostegno di questa tesi, i PECO hanno in particolare citato due esempi, entrambi tratti da esperienze del passato. Il primo concerneva l'America latina, dove alcuni tentativi di integrazione regionale nell'ottica di prepararsi ad un elevato livello futuro di competitività erano miseramente falliti. L'altro modello era invece l'Asia, continente che ha al contrario direttamente puntato sullo sviluppo delle esportazioni a livello globale senza passare da una cooperazione regionale, ottenendo degli ottimi risultati. In questo caso, il buon livello di competitività globale raggiunto ha poi addirittura permesso di sviluppare in seguito delle relazioni intraregionali. Queste lezioni della storia dimostrano quindi, secondo i PECO, che la cooperazione regionale è il risultato, ma non la condizione, di un'efficiente integrazione nell'economia globale (Inotai 1997, 530).

Ma come giudicare allora i positivi esempi del passato citati dall'UE in favore di una maggiore collaborazione a livello regionale?

Per le autorità dei paesi dell'est, l'esempio dell'Europa non è altro che la classica eccezione che conferma la regola, ma questa giustificazione non appare molto coerente. Se, da un lato, è infatti vero che si tratta di uno dei rari casi dove la cooperazione regionale ha dato buoni frutti nell'ottica di una successiva maggiore integrazione, dall'altro, non bisogna mai dimenticare che la realtà dei PECO è proprio quella europea e che il loro obiettivo è l'adesione all'UE: l'importanza delle esperienze di nazioni che hanno seguito in precedenza questo stesso cammino non può quindi essere ignorata sulla base del semplice pretesto che si è in presenza di un'eccezione. Alla luce di tutto ciò, questo primo argomento avanzato dai PECO, pur restando in parte accettabile, perde molta della sua pertinenza.

Un altro elemento sul quale i detrattori della collaborazione regionale hanno messo l'accento era *l'assenza di un contesto propizio ad iniziative di questo genere*. I primi anni Novanta sono infatti stati caratterizzati da una forte e brutale recessione all'est del continente europeo ed in tale situazione la tendenza era piuttosto quella di aumentare la protezione doganale anziché sopprimerla (Redor 1997b, 183). L'introduzione di nuove restrizioni quantitative e tariffali era d'altronde indispensabile per permettere un adattamento dei regimi commerciali dei PECO alla nuova situazione: un brutale abbandono del vecchio sistema non avrebbe in effetti permesso ad alcune aziende di sopravvivere al periodo di transizione necessario all'eliminazione di tutte le distorsioni caratteristiche dell'epoca socialista ed alla concorrenza che ne sarebbe risultata, sia da parte dei prodotti

⁷¹ I guadagni erano d'altronde ricercati all'ovest (Hoen 1998, 41), dove UE, AELS e SEE garantivano senza dubbio dei mercati molto più ampi e promettenti che non in Europa centrale ed orientale.

comunitari che da quelli degli stesso PECO⁷². Oltretutto, la crisi si è come già detto rivelata più profonda del previsto, ciò che ha incitato ad aumentare ulteriormente la protezione nell'ottica di salvare gli impegni, evitare un calo troppo importante della produzione e permettere la ristrutturazione delle aziende (Hoen 1998, 39-40).

Sempre per quel che riguarda il contesto iniziale della transizione, i PECO segnalavano anche l'esistenza di alcune barriere pratiche ai tentativi di cooperazione regionale. In attesa di riuscire con successo il passaggio verso l'economia di mercato, le strutture di produzione ancora distorte, orientate unilateralmente verso l'Unione sovietica e stabilite su delle basi non mercanti, si traducevano in un'assenza di competitività sui mercati globali e limitavano pertanto la possibilità di valorizzare il commercio regionale⁷³.

Le critiche da parte orientale non hanno neppure risparmiato l'attitudine dell'UE, giudicata nel suo solo interesse a dispetto di quello che Bruxelles voleva fare credere. La volontà occidentale di istituzionalizzare la collaborazione tra i PECO era vista come un tentativo di proteggere i mercati occidentali e di trattare questi stati come un blocco unico. Ma dopo le esperienze poco felici in seno al COMECON, le nazioni dell'est europeo volevano giustamente proprio evitare un trattamento uniforme, anche perché oltretutto temevano che la riunione di nazioni con caratteristiche economiche e politiche diverse in un COMECON-bis non fosse altro che un pretesto dell'UE per rallentare il loro processo d'integrazione. I più pessimisti interpretavano poi addirittura le pressioni europee come uno sforzo nell'ottica di trovare loro una soluzione alternativa all'adesione⁷⁴ (Inotai 1997, 530-531).

Una volta esposti i motivi per i quali i PECO erano in principio ostili ad un'intensificazione della collaborazione all'interno della loro regione, è infine giunto il momento di trarre qualche conclusione a proposito del problema della cooperazione regionale nell'Europa dell'est. Bisogna innanzitutto constatare che le argomentazioni di entrambe le parti erano in generale difendibili, motivo per il quale risulta assai difficile dire chi avesse ragione. La cooperazione regionale era effettivamente così necessaria, come sostiene l'UE, nell'ottica di un'adesione piena all'Unione? Oppure non c'era proprio alcun bisogno di fare delle prove di maturità, così come sostenevano i PECO? Per rispondere a questi quesiti, è bene cercare di mettersi un attimo nei panni delle due parti: l'UE ha sempre attribuito una grande importanza alla cooperazione regionale - questo è un dato di fatto e non una specificità adottata nelle relazioni con i PECO - ma è pur sempre vero che a Bruxelles c'era anche la volontà di ritardare l'eventuale adesione dei paesi dell'est. Ma questo era essenzialmente dovuto al fatto che l'UE non era pronta, così come già detto in precedenza, ad accogliere

⁷² I responsabili politici dei PECO temevano infatti che la creazione di una zona di libero scambio tra di loro avrebbe potuto dare nascita ad una concorrenza non sostenibile per le rispettive aziende nazionali, vista e considerata la complementarietà delle specializzazioni di questi paesi (Redor 1997b, 183).

⁷³ Anche perché, con il passaggio all'economia di mercato, sono state eliminate le organizzazioni statali responsabili del commercio estero all'epoca socialista, vale a dire quelle organizzazioni che si occupavano della maggior parte degli scambi regionali (Inotai 1997, 530).

⁷⁴ La prova è, secondo Inotai, rappresentata dal fatto che, a differenza di ciò che è avvenuto per l'Europa occidentale dell'immediato dopoguerra, la trasformazione dell'Europa centrale ed orientale non è stata inclusa in un nuovo grande disegno su scala europea che avrebbe dovuto permettere di chiarificare il futuro per le emergenti economie di mercato dell'est e di combinare le possibilità di cooperazione regionale con la priorità dell'integrazione nell'UE (Inotai 1997, 531).

così tanti nuovi membri, per lo più ancora in fase di transizione, senza prima riflettere sulla riforma delle sue istituzioni. Le critiche dei PECO, secondo i quali i dirigenti comunitari cercavano espressamente in ogni modo di ritardare l'unificazione dell'Europa, appaiono pertanto assai severe, prova ne è che pochi anni dopo, nel quadro degli AE, l'UE avrebbe accettato come obiettivo ultimo di tutti questi stati la piena integrazione nell'UE. D'altra parte, la volontà dei PECO di aderire il più rapidamente possibile all'Unione era umanamente comprensibile, visto e considerato che, dopo avere già sopportato quarant'anni di miseria, queste nazioni sono state confrontate con la durissima crisi ed i costi economici e sociali elevati dei primi anni della transizione. In una situazione del genere, è normale che le visioni della gente fossero rivolte a corto termine, ed a corto termine l'obiettivo era quello di orientarsi verso il più ricco ovest, ciò che spiega in parte il perché dello scarso interesse suscitato dalla cooperazione regionale.

In conclusione, si può dunque affermare che nessuna delle due parti avesse veramente torto, così come però non ce n'era neppure una che avesse completamente ragione. Molto più semplicemente, *“especially in the early nineties, the importance of subregional co-operation was rather differently assessed by Western European experts and those coming from the transforming countries. The former have usually overestimated, while the latter under-estimated the relevance of this factor regarding their preparation for and future membership in the EU”* (Inotai 1997, 528).

Malgrado le prospettive poco rosee e lo scarso interesse manifestato dai PECO nei primi anni Novanta, con il passare degli anni la possibilità di una cooperazione regionale è comunque parzialmente stata riconsiderata anche da quest'ultimi.

Ma come spiegare questo repentino cambiamento di idea da parte loro?

Dopo la firma degli accordi europei, i PECO si sono a poco a poco resi conti che l'UE non avrebbe facilmente ceduto sulle sue convinzioni e che la creazione di una zona di libero scambio tra loro era pertanto molto più necessaria di quello che credevano soltanto pochi mesi prima (Hoen 1998, 38). Allo stesso tempo, l'entrata in vigore degli AE aveva provocato una pericolosa diversione del commercio, per rimediare alla quale si imponevano delle intese simili anche nella parte orientale del continente⁷⁵ (Inotai 1997, 543). In altre parole, *i PECO sono praticamente stati costretti dalla realtà delle cose ad intensificare la collaborazione tra di loro*. Nonostante l'entusiasmo non sia di certo stato il motore di questo processo, i paesi dell'est si sono pertanto dati da fare in questo senso e sono apparsi alcuni tentativi di cooperazione regionale sparsi qua e là nell'Europa centrale ed orientale. Il

⁷⁵ Secondo Margolis, una cooperazione regionale in Europa centrale non sarebbe comunque stata molto utile per lottare contro il calo del commercio in questa zona. Questo perché il basso livello degli scambi esistente prima della creazione della CEFTA non era assolutamente imputabile alla presenza di barriere commerciali, il cui ruolo era secondario all'epoca dell'economia pianificata. Le ragioni del volume limitato degli scambi erano piuttosto da ricercare nella sostenuta domanda di prodotti occidentali di buona qualità, nella preferenza per le monete straniere forti, nel prestigio derivante dal commercio con i più sviluppati paesi occidentali piuttosto che con gli apprendisti commercianti dei paesi limitrofi. In conclusione, visto e considerato che le barriere commerciali non giocavano alcun ruolo nella spiegazione del volume del commercio, attendere un grande aumento degli scambi in seguito alla loro riduzione sarebbe stato alquanto ambizioso (Margolis 1994, 38).

più importante di tutti è senza ombra di dubbio stato rappresentato dalla CEFTA, zona di libero scambio creata alla fine del 1991 tra l'Ungheria, la Polonia e l'allora Cecoslovacchia.

2.2 La CEFTA: principale concretizzazione della cooperazione nell'Europa dell'est

Negli anni immediatamente successivi la caduta del muro di Berlino, i paesi dell'Europa centrale hanno rapidamente preso un vantaggio sugli altri paesi dell'est per quel che concerne l'esecuzione delle riforme necessarie a garantire il passaggio all'economia di mercato. Oltre ad una superiore velocità della trasformazione sistemica, queste nazioni presentavano inoltre anche altri punti in comune e similitudini⁷⁶, motivo per il quale si è cominciato a parlare di un'eventuale cooperazione regionale tra di loro.

A) *Le tappe di avvicinamento*

La cooperazione è di fatto iniziata il 9 aprile 1990, quando su invito del presidente cecoslovacco dell'epoca, Vaclav Havel, i capi di governo dei tre paesi si sono riuniti a Bratislava. Questo primo incontro non ha comunque avuto al centro dei dibattiti il problema delle relazioni con l'Europa occidentale, bensì la volontà di dimostrare all'Unione Sovietica, la cui imminente fine non era a quella data ancora prevedibile, che i paesi satelliti erano capaci di concertare le loro posizioni su alcune questioni economiche, politiche e di sicurezza comuni. Malgrado a Bratislava non si sia minimamente parlato della creazione di una zona di libero scambio, si è comunque pur sempre trattato della prima riunione comune tra i responsabili politici dei tre paesi che un anno dopo avrebbero dato il via ad un processo che si sarebbe alla fine concluso con la creazione della CEFTA (Kulesza-Mietkowski 1993, 87).

a) *Il summit di Visegrad*

Il primo vero passo in questa direzione è stato compiuto nel febbraio del 1991 a Visegrad, città ungherese dal forte valore simbolico⁷⁷. I temi in discussione a questo summit sono stati tre: le relazioni con l'Unione Sovietica, la possibilità di una cooperazione economica e politica più stretta e l'eventualità di accumunare gli sforzi nell'ottica di avvicinarsi alle istituzioni occidentali (Hoen 1998, 32). La riunione si è terminata con l'elaborazione di una breve *dichiarazione finale*⁷⁸, attraverso la quale le autorità hanno espresso “leur désir et leur volonté d'affronter courageusement les tâches qui se posent à eux, leurs efforts reposant sur l'héritage historique commun. Conformément aux valeurs traditionnelles et aux processus majeurs de l'évolution européenne, nous nous efforcerons de tout faire pour la paix, la

⁷⁶ Per esempio un livello di sviluppo pressoché identico, una certa complementarità nella produzione e negli scambi (Mossé 1998, 67).

⁷⁷ Sempre a Visegrad, ma nel 1335, si erano infatti incontrati, nell'ottica di lottare in comune contro le minacce dell'epoca, i predecessori dei dirigenti in carica nel 1991, vale a dire i re di Polonia, Boemia ed Ungheria. Il fatto che, quasi seicentosessanta anni dopo, si sia ritornati in questa città non è quindi affatto casuale (Perczynski 1993, 541).

⁷⁸ In data 15 febbraio 1991.

sécurité et la prospérité des nations de Pologne, Tchéco-Slovaquie et Hongrie” (Dichiarazione solennale, Perczynski 1993, 541). Il contenuto di questa dichiarazione era comunque assai generale ed in nessuna parte si è parlato di meccanismi o regolamenti espliciti che assicurassero il raggiungimento dei differenti scopi: si è in pratica trattato di una dichiarazione d'intenzioni sulla volontà dei PEC⁷⁹ di accrescere la cooperazione nei campi politico, economico, culturale ed ecologico (Lavigne 1995, 198; Redor 1997b, 183; Mossé 1998, 67).

Ma come spiegare questa parziale assenza di concretezza scaturita dalla riunione di Visegrad?

La causa principale risiede senza dubbio nella sensibilità dei soggetti abordati nel corso del summit. Per quel che riguarda la prima tematica in discussione, le relazioni con l'Unione Sovietica, l'imprecisione non era per esempio dovuta ad una mancanza di idee, bensì al fatto che i PEC hanno preferito evitare una presa di posizione troppo specifica sulla dissoluzione di strutture economiche e militari ancora esistenti⁸⁰. Le tre parti erano però d'accordo sulla necessità di eliminare queste istituzioni al fine di bloccare il dominio sovietico. In materia di cooperazione, delle risoluzioni più decise sono state impedito dalle differenti opinioni che i tre capi di governo avevano in proposito⁸¹, nonché dalle varie restrizioni ai viaggi ed al commercio ancora presenti e dai diversi metodi e ritmi della trasformazione sistemica nei tre paesi. Proprio per questo motivo, la dichiarazione si è semplicemente limitata ad esprimere la volontà di promuovere la collaborazione senza specificare i passi concreti che ciò avrebbe dovuto comportare. In materia di relazioni economiche e politica estera, la dichiarazione era invece leggermente più solida e determinata, visto che tutti e tre i paesi si trovavano più o meno sulla stessa lunghezza d'onda. L'intenzione comune era in effetti quella di guadagnare l'accesso alle istituzioni occidentali, cominciando a sostituire i vecchi accordi commerciali con dei trattati d'associazione, e di aumentare il potere di negoziazione nei confronti dell'UE e della NATO (Kulesza-Mietkowski 1993, 87; Hoen 1998, 32-33).

In conclusione, si può tranquillamente affermare che i PEC, in occasione di questo incontro, *hanno mosso i primi passi verso una più intensa collaborazione futura*, anche se a Visegrad la creazione di una zona di libero scambio non era ancora stata concretamente ipotizzata. L'aspetto più pressante della dichiarazione è d'altronde stato costituito dal problema dell'adesione all'UE⁸², mentre la riduzione delle barriere commerciali non è stata considerata che in modo marginale. A questo proposito, Hoen è stato estremamente sintetico: “the Visegrad declaration defined the common goal as the restoration of each

⁷⁹ In questa parte del lavoro relativa alla CEFTA verrà utilizzata l'espressione PEC (paesi d'Europa centrale) per indicare i tre stati fondatori dell'istituzione: Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria.

⁸⁰ Si trattava del Patto di Varsavia in ambito militare e del COMECON in quello economico.

⁸¹ Le autorità cecoslovacche erano in particolare contrarie all'intensificazione della cooperazione. Questo aspetto del problema sarà comunque ripreso più avanti nel lavoro.

⁸² Prova ne è che i PEC hanno sin dall'inizio affermato che l'efficacità delle azioni intraprese nel quadro del gruppo avrebbe dovuto essere misurata in funzione dei risultati ottenuti sulla via dell'accessione dei paesi membri al processo d'integrazione europea. Gli stessi PEC erano però consapevoli del fatto che i loro sforzi non avrebbero potuto concentrarsi solamente sui rapporti internazionali, bensì anche sulla sfera della cooperazione in svariati campi e sull'armonizzazione delle azioni nell'ambito della trasformazione del loro sistema (Perczynski 1993, 542).

state's independence, democracy and freedom, and the dismantling of the structures of the totalitarian regimes, as well as the total integration into the Western European political, economic, security, and legislative order. Therefore, regional cooperation was purely externally motivated. At the Visegrad summit, possible welfare gains through dismantling mutual trade restrictions were hardly taken into consideration" (Hoen 1998, 33).

b) Il meeting di Cracovia

Alcuni mesi dopo la riunione di Visegrad, lo scenario economico orientale è stato radicalmente modificato in seguito alla dissoluzione del COMECON, decisa nel gennaio 1991 ed intervenuta ufficialmente il 28 giugno dello stesso anno. Questo particolare avvenimento ha incitato i PEC ad accelerare la messa in opera della cooperazione e le autorità di questi paesi si sono così riunite a *Cracovia, in Polonia, il 15 ottobre 1991* (Mossé 1998, 67). Da un punto di vista generale, si può dire che l'attitudine dei dirigenti politici non era mutata molto rispetto a otto mesi prima, nel senso che, anche in occasione di questo secondo incontro, l'accento è stato messo sulla priorità degli obiettivi di sicurezza e sull'importanza di intensificare le relazioni con l'UE (Hoen 1998, 33). Il meeting di Cracovia ha comunque permesso di *compiere alcuni piccoli passi supplementari in direzione di una sempre maggiore collaborazione all'interno della zona*. I PEC hanno in particolare espresso la loro volontà di concludere il più rapidamente possibile degli accordi sulla liberalizzazione reciproca del commercio, di modo da così accelerare la soppressione delle barriere agli scambi commerciali (Redor 1997b, 183). Altre novità da segnalare riguardano la decisione di effettuare, da lì in avanti, delle riunioni regolari dei ministri della difesa (Kulesza-Mietkowski 1993, 87); l'inizio della concretizzazione dei compiti particolari legati allo sviluppo della cooperazione tripartita di cui si era soltanto parlato a Visegrad⁸³; la presentazione di una dichiarazione dei tre ministri degli affari esteri sulla collaborazione con l'alleanza del nord atlantico; l'elaborazione di una posizione comune per la Conferenza dell'ONU sui problemi ambientali, prevista in Brasile nel 1992 (Perczynski 1993, 542).

c) Il periodo di transizione tra l'ottobre 1991 ed il dicembre 1992

Verso la fine del 1991, l'Ungheria, la Polonia e la Cecoslovacchia hanno firmato gli accordi d'associazione con l'UE (vedi a questo proposito parte II – capitolo 5.1). Questo ha di fatto creato una situazione abbastanza paradossale, visto e considerato che le barriere abolite in favore dei Quindici restavano in vigore per gli altri PECO⁸⁴ (Lavigne 1995, 198). In teoria, questo privilegio per i membri dell'UE non avrebbe comunque dovuto essere che di breve durata, dal momento che i paesi dell'Europa centrale avevano già cominciato a discutere

⁸³ Si sono per esempio avute delle prese di posizione concrete sulla direzione dello sviluppo della collaborazione in campo economico (Perczynski 1993, 542).

⁸⁴ Bisogna comunque ammettere che l'obiettivo primario dei PEC era la loro estensione verso ovest. In questo senso, la loro attitudine di aprirsi all'UE e non ai vicini può essere considerata logica. Ciò non impedisce però di qualificare di paradossale una situazione nella quale tre paesi hanno concluso degli accordi simili con Bruxelles senza invece fare niente tra di loro.

della creazione di un'eventuale zona di libero scambio tra loro. Questi negoziati si sono però rivelate più lunghi del previsto, soprattutto a causa dell'*ostilità della Cecoslovacchia nei confronti del progetto*. Il primo ministro cecoslovacco Vaclav Klaus era il principale oppositore dell'intensificazione della cooperazione e giustificava questa sua posizione con il fatto che il suo paese sarebbe stato in grado di aderire molto più rapidamente all'UE nel caso avesse rinunciato ad una collaborazione con gli altri PEC. Questa convinzione derivava essenzialmente dal fatto che, secondo lui, la Cecoslovacchia aveva raggiunto un livello di sviluppo economico ben superiore a quello dei paesi vicini, cosicché un'unione con quest'ultimi non avrebbe fatto altro che ostacolare e ritardare la sua integrazione nella Comunità. Klaus temeva inoltre che la cooperazione regionale potesse essere considerata dall'UE come un approccio alternativo, al punto che, una volta firmato l'accordo istitutente la CEFTA, avrebbe espressamente accusato gli occidentali di avere artificialmente ispirato questa creazione nell'ottica di rendere più difficile l'entrata dei PEC nell'UE. La posizione di Klaus era comunque perlomeno ambigua su alcuni punti: un accordo regionale avrebbe innanzitutto accresciuto il potere di negoziazione dei PEC nei confronti dell'UE, aumentando così anche le *chances* di adesione. Secondariamente, i cechi non hanno mai rifiutato la parte dell'accordo di Visegrad dove i PEC chiedevano un accesso in blocco all'UE. Da ultimo, è anche lecito chiedersi se le differenze di sviluppo fra la Cecoslovacchia e gli altri due paesi fossero effettivamente così importanti come percepito dalle autorità di Praga (Kulesza-Mietkowski 1993, 87; Stark 1995, 281; Hoen 1998, 41).

Per quel che riguarda gli altri due paesi implicati nelle negoziazioni, *la loro attitudine era tutto sommato positiva* e l'idea di una maggiore cooperazione all'interno del triangolo di Visegrad non era più rifiutata come alcuni anni prima. L'Ungheria e la Polonia, sebbene continuassero a credere più nell'UE che non nella cooperazione regionale e ricercassero prioritariamente questo obiettivo, erano nel 1992 ormai pronte a scommettere su un certo grado di solidarietà regionale. Nel tentativo di smuovere le acque, nella seconda metà del 1992, queste due nazioni hanno avanzato l'ipotesi di una zona di libero scambio limitata a due soli paesi ed hanno avvertito i *leaders* cechi e slovacchi delle loro intenzioni. La susseguente divisione in due della Cecoslovacchia ha poi permesso di chiarificare ancora ulteriormente la situazione: dopo la scissione è infatti stata mantenuta un'unione doganale tra la Repubblica Ceca e la Slovacchia, cosicché anche questi due paesi si sono a poco a poco dimostrati interessati ad una cooperazione regionale (Hoen 1998, 41).

d) *La nascita della CEFTA*

Dopo difficili ed estenuanti negoziati, la creazione di una zona di libero scambio in Europa centrale è infine divenuta realtà il *21 dicembre 1992*, quando a Cracovia è stato firmato il trattato istitutente la CEFTA. L'accordo è poi entrato in vigore il *primo marzo 1993*⁸⁵ (NU 1994, 167), esattamente un anno dopo l'Accordo interinale con l'UE. I membri fondatori - Ungheria, Polonia e Cecoslovacchia⁸⁶ - si sono inizialmente opposti a qualsiasi forma di

⁸⁵ A titolo comunque provvisorio, in attesa della ratifica, poi arrivata, di tutti i paesi membri (NU 1994, 167).

⁸⁶ I membri fondatori sono poi diventati quattro dopo la separazione tra la Repubblica Ceca e la Slovacchia: il cosiddetto "triangolo di Visegrad" è pertanto stato ribattezzato "quadrato di Visegrad".

aumento del numero dei partecipanti, motivando questa chiusura della CEFTA nei confronti degli altri stati dell'est con due argomenti (Nuti 1996b, 507):

- gli scambi tra i membri della CEFTA e gli altri paesi orientali erano poco sviluppati ed il potenziale di crescita per gli anni a venire assai limitato;
- i responsabili politici ed economici dei quattro paesi membri avevano paura che l'UE potesse decidere di negoziare in blocco l'adesione dei PECO⁸⁷. La presenza nella CEFTA di nazioni molto meno avanzate di altre dal punto di vista del cambiamento del sistema e delle riforme avrebbe così rischiato di rinviare l'entrata di tutto il gruppo. Il lettore attento avrà in questo momento constatato che si tratta dello stesso argomento invocato alcuni mesi prima dalla Cecoslovacchia contro una cooperazione regionale con l'Ungheria e la Polonia, argomento per altro giudicato abbastanza discutibile. In questo caso, una motivazione del genere appare però pertinente e difendibile: la differenza di sviluppo tra i membri della CEFTA e gli altri paesi confinanti era infatti effettivamente percepibile, mentre quella tra la Cecoslovacchia e gli altri due stati fondatori, reale secondo Praga, lasciava perlomeno, così come detto, spazio a qualche dubbio.

Inizialmente chiusa, la porta della CEFTA è comunque stata aperta ad ulteriori tre paesi alcuni anni dopo. *Le adesioni della Slovenia (gennaio 1996), della Romania (luglio 1997) e della Bulgaria (gennaio 1999)*, hanno così portato a sette il numero degli stati membri⁸⁸.

Alla fine di questo paragrafo, non si può fare a meno di constatare che, in poco meno di due anni, i PEC hanno posto le fondamenta dell'infrastruttura politica dei rapporti multilaterali ed hanno definito chiaramente gli obiettivi della cooperazione. Questo processo è anche stato facilitato dal fatto che i tre paesi membri fondatori presentavano numerosi punti comuni, in particolare un livello grossomodo simile di trasformazione istituzionale ed economica ed un orientamento analogo in materia di politica estera e cooperazione economica internazionale (Perczynski 1993, 543). La creazione della CEFTA non è pertanto stata altro che la logica conseguenza di queste similitudini e la concretizzazione degli sforzi intrapresi dai PEC a partire dal primo summit di Visegrad, nel febbraio del 1991.

B) Caratteristiche dell'accordo

a) Scopi del trattato

Bisogna innanzitutto dire che gli scopi della CEFTA ricalcano a grandi linee quelli dell'accordo europeo presentati in precedenza. Viste e considerate le dichiarate ambizioni europeiste dei paesi membri di questa zona di libero scambio, questo fatto non deve comunque stupire più di quel tanto. Gli obiettivi espliciti del trattato sono enumerati nell'articolo 1 dello stesso e sono i seguenti: "(a) promouvoir, par un accroissement des

⁸⁷ Questi timori si sono poi però rivelati infondati, visto che l'UE ha in seguito definitivamente rinunciato ad un'adesione in blocco dei paesi dell'est.

⁸⁸ www.cefta.org.

échanges commerciaux, l'essor harmonieux des relations économiques entre les parties concernées et d'encourager ainsi, dans chacune d'entre elles, le développement de l'activité économique, l'amélioration des conditions de vie et d'emploi, l'accroissement de la productivité et la stabilité financière; (b) de créer des conditions équitables de concurrence commerciale entre les parties et (c) de contribuer, de cette manière, à éliminer les barrières commerciales (sic) et à participer au développement harmonieux et à l'expansion du commerce international" (ALECE, A.1). Ma al di là di questi che sono gli obiettivi dichiarati, sin dal momento della firma della CEFTA è stato chiaro che *la cooperazione regionale aveva come obiettivo nascosto ed ultimo l'adesione all'UE*⁸⁹. La volontà d'integrazione nella massima istituzione europea è d'altronde stata la molla che ha fatto pendere l'ago della bilancia in favore di una maggiore collaborazione in Europa centrale. I paesi membri non hanno infatti mai considerato l'integrazione regionale importante in sé o per sé stessa, bensì come un asse portante di una strategia globale che avrebbe dovuto condurli verso l'UE⁹⁰. Come affermato dal ministro ungherese delle relazioni economiche esterne, Bela Kadar, "les pays membres de l'ALECE souhaitent non pas former un bloc séparé mais s'intégrer à l'espace européen. Les objectifs que nous nous sommes fixés signifient simplement que nous cherchons à atteindre, dans nos échanges mutuels, le même degré d'ouverture que nous souhaitons (chacun de nous isolément) avoir avec l'Europe occidentale" (Margolis 1994, 34-35).

Più che come uno scopo fine a sé stesso, *la cooperazione regionale deve quindi essere considerata uno strumento, una prova di maturità nell'ottica di favorire la piena aggregazione dei PEC al processo d'integrazione europea*. Tramite l'accordo di Visegrad, i paesi membri hanno infatti voluto dimostrare il loro attaccamento alle riforme, la loro raggiunta stabilità politica e la loro volontà di lavorare tutti assieme al fine di rafforzare il loro potere di negoziazione nei confronti di Bruxelles (Fratzcher 1994, 209; Margolis 1994, 35; Lavigne 1995, 199; Hoen 1998, 39): sempre secondo Kadar, "la signature à Cracovie de l'accord sur la création d'une zone de libre-échange de l'Europe centrale est une nouvelle très importante pour le monde, témoignant que les nations de l'Europe centrale sont capables de guider leur destin et leur développement et que des forces de stabilisation se trouvent présentes dans cette partie de l'Europe" (Perczynski 1993, 544).

b) Contenuti dell'accordo

La CEFTA, con un mercato potenziale di 91,2 milioni di persone, costituisce oggi il terzo blocco commerciale dell'Europa⁹¹ (Fratzcher 1994, 209). Malgrado l'importanza della sua zona di estensione, la collaborazione rimane flessibile e non vincolante e non si fonda, su espresso desiderio dei paesi membri, su alcuna struttura istituzionale permanente (Kulesza-Mietkowski 1993, 87). Questo significa anche che la CEFTA non possiede né personale, né

⁸⁹ Prova ne è che le pressioni dei PEC nei confronti dell'UE sono sensibilmente aumentate dopo la creazione della CEFTA (Lavigne 1995, 199).

⁹⁰ Le autorità di questi paesi non hanno d'altronde nemmeno mai negato il fatto che il loro interesse per la cooperazione regionale era praticamente nullo, a meno che tutto ciò non fosse servito ad accelerare la loro adesione all'UE (Margolis 1994, 35).

⁹¹ www.ijs.si/cefta/eng/frame.html-l2.

sede fissi, ma è semplicemente diretta da un comitato formato dai ministri del commercio estero dei vari paesi membri, comitato che si riunisce almeno una volta all'anno e che prende le sue decisioni all'unanimità. Il suo compito principale è quello di promuovere la messa in opera progressiva dell'accordo e di servire da istanza di discussione nel caso una delle parti decida di applicare l'articolo 31⁹² (Margolis 1994, 37; Mossé 1998, 68).

Per quel che riguarda le facilitazioni commerciali - l'aspetto più interessante del trattato - i paesi membri hanno proceduto a delle concessioni mutuali studiate in modo da assicurare che il commercio reciproco non fosse discriminato in rapporto a quello con l'UE (Lavigne 1995, 198). La CEFTA non è pertanto un accordo multilaterale propriamente detto, bensì un insieme di arrangiamenti bilaterali (NU 1994, 167; Bernard 1995, 194). La volontà di eliminare ogni possibile discriminazione nei confronti del commercio intraregionale nella parte orientale del continente ha inoltre condotto i paesi membri ad adottare uno *schema di liberalizzazione praticamente identico, per date e categorie di prodotti, a quello previsto dagli AE* (Lavigne 1995, 198). Ma se, da una parte, la ripresa tale e quale dei principi del libero scambio dell'AE permette di evitare delle diversioni troppo importanti del commercio (Stark 1995, 281; Hoen 1998, 39), dall'altra, questa significa però anche che la CEFTA non crea grandi possibilità di favorire in modo particolare i membri del gruppo in rapporto ai paesi dell'UE⁹³ (Perczynski 1993, 545).

Anche per quel che riguarda le regole d'origine, la CEFTA ha proceduto ad un'*armonizzazione* con quelle applicate nell'UE, con la possibilità inoltre di effettuare un cumulo multilaterale tra i paesi membri ed un cumulo diagonale paneuropeo. A proposito di questo ultimo, bisogna però segnalare che l'Ungheria non applica questa disposizione, così come non applica quella relativa alla proibizione del *drawback*⁹⁴.

L'unica sostanziale differenza tra i due accordi è rappresentata dalla simmetria delle concessioni garantita dalla CEFTA (NU 1994, 167), mentre gli AE, come ben si ricorderà, prevedono un'apertura asimmetrica dei mercati delle due parti. Nel caso dei rapporti con l'UE, la scelta di una liberalizzazione a ritmi differenti è però stata imposta dall'ineguale livello di sviluppo tra le due zone, ingegualità che non erano invece così manifeste in Europa centrale (Inotai 1997, 543). Al di là di questo, le autorità dei vari stati hanno comunque, già all'inizio, formulato alcune riserve relative alla possibilità di aprire in modo reciproco i mercati dei PEC. La realizzazione della simmetria delle concessioni sarebbe infatti risultata difficoltosa per almeno tre ragioni: la differenza di protezione doganale nei diversi stati⁹⁵, la

⁹² Per una descrizione più precisa, vedi più avanti in questo paragrafo.

⁹³ Non è infatti difficile ipotizzare che, ad identità di condizioni, i PEC preferiscano rivolgersi al mercato comunitario piuttosto che a quello regionale. Ma d'altronde, come già più volte detto, le priorità dei PEC sono orientate ad ovest del continente: il fatto che la CEFTA ha allineato il suo calendario su quello degli AE non fa quindi altro che dimostrare che l'integrazione regionale è considerata soltanto una sorella minore di quella continentale (Hoen 1998, 39).

⁹⁴ www.ijs.si/cefta/eng/cefta/sporazum-podrobno/index.html#l2.

⁹⁵ Questa differenza risultava dai ritmi diversi adottati per liberalizzare il commercio negli anni precedenti la creazione della CEFTA. In Cecoslovacchia, tanto per fare un esempio, i dazi doganali sono stati abbassati a 5,7 % a partire dal primo gennaio 1992, mentre in Ungheria si elevavano ancora a 15 % (Perczynski 1993, 545).

diversità degli strumenti di politica commerciale da loro utilizzati⁹⁶ e la differente capacità d'assorbimento delle importazioni di questi paesi⁹⁷ (Perczynski 1993, 545).

Fedeli alla volontà espressa di eliminare gradualmente gli ostacoli al commercio, i paesi fondatori hanno in ogni caso adottato un calendario concreto per liberalizzare gli scambi all'interno dell'area geografica riguardata dall'accordo, prevedendo la creazione di una zona di libero scambio per il 2001, la stessa data entro la quale dovrebbe essere portata a termine l'apertura dei rispettivi mercati nazionali nei confronti dell'UE (Fratzscher 1994, 209; Maresceau 1993, 512). L'accordo, che riguarda soltanto i *flussi commerciali* (Mossé 1998, 68), si occupa dei *prodotti industriali ed agricoli* (Margolis 1994, 36): per i primi è prevista la totale liberalizzazione entro i fatidici otto anni dall'entrata in vigore dell'accordo, mentre per i secondi sono state decise soltanto alcune misure di riduzione degli ostacoli. A differenza dei beni industriali, la completa eliminazione di dazi e restrizioni quantitative su quelli agricoli non è infatti contemplata dall'accordo.

Per quel che concerne i prodotti industriali, essi sono stati divisi in *tre categorie* ed ognuna fa l'oggetto di tempi e misure diverse di liberalizzazione, a dipendenza della natura più o meno sensibile degli stessi (Kulesza-Mietkowski 1993, 87; Redor 1997b, 183). Questo per permettere una protezione temporanea, almeno per qualche anno supplementare, di alcuni settori particolarmente sensibili nella regione (Hoen 1998, 39). I tre gruppi fissati a Cracovia e le rispettive misure sono i seguenti (Perczynski 1993, 544-545; Margolis 1994, 36; Redor 1997b, 183; Mossé 1998, 68):

- nel *gruppo A* si trovano le materie prime, i prodotti debolmente trasformati o semimanufatti, i beni che non sono prodotti in quantità sufficiente in un paese membro per rispondere alla domanda interna nazionale o che non sono semplicemente fabbricati. Per tutti questi prodotti, la totale liberalizzazione è divenuta effettiva già al momento dell'entrata in vigore dell'accordo. In media, 50 % dei prodotti industriali commerciabili⁹⁸ (circa 2'250 beni) è rientrata in questa prima categoria liberalizzata immediatamente. Per citare un esempio specifico all'Ungheria, 53 % delle sue esportazioni industriali verso la Polonia ha potuto beneficiare di dazi doganali nulli a partire dal primo marzo 1993;
- il *gruppo B* contiene i prodotti non sensibili o poco sensibili. In questa categoria rientrano tutti quei beni per i quali i paesi membri hanno delle produzioni piuttosto complementari e non concorrenti. I dazi doganali sono stati ridotti di 1/3 annualmente a partire dal 1995, ciò

⁹⁶ All'inizio degli anni Novanta, l'Ungheria ricorreva spesso e volentieri alle licenze all'importazione, che riguardavano 40 % del totale dei beni importati, mentre utilizzava raramente quelle all'esportazione (meno del 10 % dei prodotti esportati era toccato da questa misura). In Cecoslovacchia, al contrario, si aveva una situazione completamente opposta, con le esportazioni più sommesse a delle licenze che non le importazioni. Alla diversità degli strumenti utilizzati, bisogna poi anche aggiungere le differenti condizioni di utilizzo degli stessi (Perczynski 1993, 545).

⁹⁷ Non bisogna infatti dimenticare che i mercati nazionali dei membri della CEFTA presentano delle dimensioni molto diverse tra loro (Perczynski 1993, 545). La Polonia sola, per esempio, conta circa 39 milioni di abitanti, vale a dire quasi la metà di tutti i potenziali consumatori dell'intera zona.

⁹⁸ Tra questi, si possono per esempio segnalare numerosi beni di consumo, la soia, il legno naturale, la cellulosa, una parte dei prodotti farmaceutici e degli equipaggiamenti per veicoli (Margolis 1994, 36).

che ha significato una completa liberalizzazione a partire dal primo gennaio 1997. Il numero di prodotti toccato da queste misure si eleva a circa 3'750⁹⁹;

- il *gruppo C* tratta i beni più sensibili¹⁰⁰, vale a dire quelli prodotti in quantità importante da ogni paese membro e per i quali esiste pertanto una certa concorrenza all'interno dell'area della CEFTA. In questo caso, i tempi di liberalizzazione previsti sono molto più lunghi rispetto alle due altre categorie: si è infatti deciso di procedere ad un'eliminazione graduale, da effettuare in sei tappe, dei dazi doganali e delle restrizioni quantitative¹⁰¹. Le riduzioni sono cominciate nel 1995 e sono effettuate annualmente secondo delle percentuali variabili determinate dagli accordi bilaterali. La definitiva abolizione è prevista per il 2001.

Sempre a proposito dei tempi di liberalizzazione, si può ancora aggiungere che le autorità dei PEC non hanno mai escluso l'eventualità di un'*accelerazione del processo di soppressione delle barriere commerciali* nel corso della messa in atto dell'accordo (Maresceau 1993, 512). Poco tempo dopo l'entrata in vigore della CEFTA, i paesi membri hanno d'altronde firmato una dichiarazione fuori accordo che ammetteva la possibilità di abbreviare a cinque anni il periodo di riduzione dei dazi doganali (Perczynski 1993, 545; Hoen 1998, 39). Molto significativo è inoltre il fatto che questa decisione sia caduta subito dopo quella dell'UE di accelerare l'eliminazione degli ostacoli agli scambi con i rispettivi PECO nel quadro degli AE¹⁰²: questo dimostra una volta di più ancora la ferrea volontà della CEFTA di armonizzare il suo calendario con quello degli AE (Inotai 1997, 543).

Venendo ora ai prodotti agricoli, il discorso è completamente diverso, visto che l'accordo non prevede, come detto, una totale apertura all'orizzonte del 2001. I negoziati su questo punto si sono rivelati estremamente difficili in ragione della sensibilità del settore (Lavigne 1995, 199) e, come durante le discussioni con l'UE, non è stato possibile accordarsi per un'eliminazione di ogni ostacolo al commercio di questo tipo di beni. All'interno della CEFTA, *l'agricoltura è inizialmente addirittura stata più protetta che non nell'AE*¹⁰³ (Nuti 1996b, 507). I PEC hanno infatti optato per la sola riduzione dei dazi doganali, dell'ordine di 20 % entro due anni dall'entrata in vigore dell'accordo e di 50 % entro cinque anni, mentre a livello di restrizioni quantitative non è invece stata fatta nessuna concessione. Appare poi inutile aggiungere che ogni paese membro della CEFTA è rimasto padrone della sua politica agricola e della possibilità di introdurre delle misure supplementari per la protezione del settore in caso di bisogno (Perczynski 1993, 545; Redor 1997b, 545).

⁹⁹ Per esempio, locomotive e vagoni dei treni, prodotti medicali, in ceramica, di vetro, materiale per l'illuminamento, alcuni prodotti chimici, metallurgici, agroalimentari (Margolis 1994, 36; Mossé 1998, 68).

¹⁰⁰ Tessili, cuoio, vestiti, acciaio, televisori, certi prodotti metallurgici, tanto per citarne qualcuno (Perczynski 1993, 545; Margolis 1994, 36; Hoen 1998, 39; Mossé 1998, 68).

¹⁰¹ In generale, le restrizioni alle importazioni ed alle esportazioni sono state abolite immediatamente, all'entrata in vigore dell'accordo. In alcuni casi eccezionali, sono però stati fissati dei periodi transitori leggermenti più lunghi (Odor 1998, 37).

¹⁰² Decisione presa nel corso del summit dell'UE di Copenaghen, datato 1993.

¹⁰³ In seguito, la situazione si è però sostanzialmente modificata, al punto che oggi lo schema di liberalizzazione dei prodotti agricoli è più avanzato nella CEFTA che non negli AE (Inotai 1997, 543).

Ed a proposito di protezione, si deve segnalare che, in alcuni casi particolari, *l'accordo prevede pure l'eventualità di reintrodurre provvisoriamente delle barriere commerciali anche per i beni già liberalizzati*¹⁰⁴. L'articolo 27 stipula ad esempio che le parti sono autorizzate a prendere "toute mesure appropriée lorsqu'un produit est importé en des quantités et dans des conditions telles qu'elles causent ou risquent de causer (a) un préjudice sérieux aux fabricants nationaux de produits identiques ou de produits directement concurrentiels sur le territoire du pays importateur ou (b) qu'elles créent des perturbations sérieuses dans tout secteur associé de l'économie ou des difficultés susceptibles de détériorer profondément la situation économique d'une région". Esiste inoltre anche la possibilità, prevista all'articolo 28 & 2, di ricorrere a "des mesures exceptionnelles de durée limitée"¹⁰⁵ pour protéger les industries naissantes ou certains secteurs en voie de restructuration ou confrontés à des sérieuses difficultés". Altre misure da segnalare riguardano i problemi della bilancia dei pagamenti (art. 32), la riesportazione e le penurie gravi (art. 29), il dumping (art. 26), le sovvenzioni statali (art. 23) e la concorrenza sleale (art. 22).

Prima di applicare una di queste clausole di salvaguardia, la parte lesa è comunque obbligata ad avvisare l'altra ed a discutere il caso in seno ad un comitato congiunto, nell'ottica di trovare una soluzione. Se questo non risulta possibile entro 30 giorni, a quel momento la parte lesa è allora autorizzata a prendere tutte le misure che essa reputa necessarie¹⁰⁶ (Margolis 1994, 36-37).

Dopo avere presentato i contenuti della CEFTA, è infine giunto il momento di formulare qualche osservazione finale sul processo d'integrazione regionale in Europa centrale:

- *l'UE ha fortemente criticato la natura dell'accordo stipulato tra i quattro PEC*. Bruxelles non ha infatti mai nascosto di essere rimasta molto delusa e sorpresa dall'assenza di ambizioni di questi paesi a livello d'integrazione regionale. Il fatto che la CEFTA sia semplicemente un insieme di accordi bilaterali e che l'eliminazione della barriera tra i PEC non si faccia ad un ritmo superiore che con l'UE evidenzia chiaramente lo scarso entusiasmo e fiducia riposti da questi paesi nella cooperazione regionale. I Quindici non sono però mai riusciti a capacitarsi della scarsa volontà di collaborazione dimostrata in questa parte del continente, dove livello di sviluppo e strutture economiche sono oltretutto assai più omogenei che non in Europa occidentale (Bernard 1995, 194);
- *a causa dello scarso interesse manifestato dai PEC, il progetto d'integrazione regionale in Europa centrale è stato concepito senza la dovuta attenzione e la necessaria riflessione. Il contesto non era oltretutto favorevole ad una tale creazione*: innanzitutto, le condizioni economiche, politiche ed amministrative necessarie a gestire un accordo di libero scambio

¹⁰⁴ Questa possibilità è d'altronde stata accordata anche nel quadro dei rispettivi AE.

¹⁰⁵ La data della loro abolizione è stata fissata al primo gennaio 2001 (Margolis 1994, 37).

¹⁰⁶ Anche se questa procedura può essere evitata nei casi previsti agli articoli 26, 27 e 29 se "des circonstances exceptionnelles exigent une action immédiate forcent un pays à appliquer sur-le-champ les mesures conservatoires strictement nécessaires au redressement de la situation" (art. 31, & 7) (Margolis 1994, 37).

non erano ancora completamente realizzate¹⁰⁷. E poi, come credere in un aumento del commercio attraverso la riduzione delle barriere se quest'ultime non sono nemmeno la causa principale dell'insufficienza degli scambi? Ed ancora, come pretendere che un processo del genere, i cui eventuali guadagni economici e politici non erano percepibili a prima vista, potesse entusiasmare delle nazioni le cui priorità erano ben altre¹⁰⁸ (Margolis 1994, 49)? In parole povere, sebbene alcuni abbiano anche parlato di accordo puramente volontario (Szymkiewicz 1993, 530), *si può concludere affermando che le pressioni dell'UE in favore di una cooperazione regionale hanno indubbiamente giocato un ruolo decisivo nella nascita della CEFTA*. Parlare di creazione artificiale da parte dell'occidente appare forse esagerato, ma non si può di certo negare che l'accordo firmato a Visegrad non risponde in nessun caso ad una vera volontà od interesse dei PEC di collaborare tra loro. Molto probabilmente, sempre però con il senno di poi, se l'UE non avesse imposto una maggiore collaborazione regionale come uno dei criteri di adesione, mai e poi mai una CEFTA avrebbe trovato spazio in Europa centrale, perlomeno così pochi anni dopo la fine del regime socialista;

- la CEFTA ha sicuramente rappresentato il tentativo più importante d'integrazione regionale nell'Europa dell'est, forse anche l'unico degno di una certa attenzione. Per onore di cronaca, bisogna però segnalare che, dopo il fatidico 1989, altre iniziative miranti ad un'intensificazione della collaborazione regionale hanno visto la luce nella parte orientale dell'Europa. Tutti questi progetti, seppure ammirabili nelle loro intenzioni, non hanno mai fornito grossi risultati ed hanno pure conosciuto varie difficoltà. Tra le strutture a cui ha partecipato anche l'Ungheria, si possono per esempio citare *l'Iniziativa Centro Europea* e *l'Euroregione dei Carpazi*.

L'ICE¹⁰⁹, la cui particolare caratteristica è quella di riunire nazioni dell'ovest e dell'est europeo, è nata il 12 novembre 1989 su proposta del ministro degli affari esteri italiano Giovanni De Michelis. Nell'ottica di opporsi al crescente dominio tedesco in Europa, Austria, Italia, Ungheria e Jugoslavia hanno creato questa forma di collaborazione, estesa poi alla Cecoslovacchia nel 1990 ed alla Polonia nel 1991. In seguito alle divisioni in Cecoslovacchia ed in Jugoslavia, il numero di membri è poi passato a dieci¹¹⁰. I continui conflitti etnici all'interno di questi paesi, associati alle importanti differenze economiche tra le varie regioni, hanno però impedito una buona ed effettiva cooperazione regionale. L'assenza di risultati degni di nota può poi anche essere attribuita al fatto che i campi

¹⁰⁷ All'epoca della firma della CEFTA, i paesi fondatori avevano senz'altro già compiuto dei passi in questa direzione, ma delle lacune erano ancora presenti. Il problema è che, in assenza di queste tre condizioni, era molto difficile prevedere quali sarebbero stati gli impatti di una tale realizzazione (Margolis 1994, 48).

¹⁰⁸ Si possono per esempio citare le riforme economiche e politiche, la stabilità, la riuscita della transizione o l'adesione all'UE.

¹⁰⁹ Questa associazione era originariamente conosciuta con il nome di Gruppo Alpe-Adria, poi Pentagonale, Esagonale e, soltanto a partire dal primo dicembre 1991, come ICE (Stark 1995, 281).

¹¹⁰ Austria, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Ungheria, Italia, Macedonia, Polonia, Repubblica Ceca, Slovacchia e Slovenia. Inoltre, a partire dal luglio 1994, sono stati integrati in qualità di membri associati la Bielorussia, la Bulgaria, la Romania e l'Ucraina (Stark 1995, 281).

toccati dall'accordo¹¹¹ sono in pratica gli stessi contenuti negli AE (Stark 1995, 281; Hoen 1998, 42).

Il secondo progetto citato, l'Euroregione dei Carpazi, ha invece visto la luce a Debrecen (Ungheria) il 14 febbraio 1993, proprio su iniziativa del governo magiaro. Essa mirava essenzialmente a creare un legame tra le comunità locali in Polonia, Ungheria, Ucraina e Slovacchia, intensificando la cooperazione transfrontaliera in vari ambiti quali ad esempio i trasporti, l'ambiente od il commercio tra le piccole aziende. Sostenuta finanziariamente dal Consiglio dell'Europa e dalla Fondazione Ford, si è trattato della prima Euroregione interamente composta da paesi dell'est. Il contributo dato da questo progetto allo sviluppo economico è comunque da reputare nullo, anche perché frenato da problemi di ordine nazionalistico, soprattutto in Polonia (NU 1994, 167-168; Lavigne 1995, 199).

La stipulazione di un accordo di associazione con l'UE e l'adesione in qualità di membro fondatore alla CEFTA, praticamente paralleli nel tempo, sono stati i primi passi effettuati dall'Ungheria in direzione della reintegrazione nell'economia internazionale. Negli anni seguenti, il paese magiaro ha poi però bussato anche alla porta di altre organizzazioni mondiali, senza poi nemmeno dimenticare che, già all'epoca socialista, l'Ungheria aveva aderito al FMI, alla BM ed al GATT.

3 Gli altri tentativi di collaborazione internazionale

La vicinanza geografica è un fattore che incita a stringere in modo del tutto naturale delle relazioni più strette con le zone confinanti, ma il mondo non si limita evidentemente alla sola Europa occidentale o centrale. Al giorno d'oggi poi, in virtù della globalizzazione delle attività, l'integrazione deve essere concepita ad un livello molto più vasto e la partecipazione all'economia internazionale implica l'adesione ad istituzioni altre che l'UE e la CEFTA. L'Ungheria ha d'altronde capito molto bene la problematica ed ha cercato di avvicinarsi progressivamente alle principali organizzazioni internazionali, prima e dopo la caduta del regime comunista.

3.1 Il periodo socialista

Malgrado le distorsioni classiche dell'economia pianificata rendessero molto difficile la partecipazione del paese alle maggiori istituzioni finanziarie e commerciali mondiali, l'Ungheria è riuscita a concretizzare l'adesione a quattro organizzazioni dal ruolo fondamentale all'interno del sistema economico mondiale, vale a dire le NU, il GATT¹¹² e

¹¹¹ Trasporti, ambiente, energia, immigrazione, reti transeuropee, telecomunicazioni, turismo ed altri ancora (Lavigne 1995, 200; Stark 1995, 281).

¹¹² Oggi OMC.

le due di Bretton-Woods, prima ancora di intraprendere la fase più importante della sua transizione verso l'economia di mercato¹¹³ (Hoen 1998, 25).

A) NU

L'adesione dell'Ungheria alle NU rimonta al 1955 e le autorità hanno sin dall'inizio cercato di svolgere un ruolo attivo all'interno della Commissione economica per l'Europa. In seguito, sempre nel quadro delle NU, la repubblica magiara ha segnatamente aderito alla Conferenza sul commercio e lo sviluppo (1964) ed all'Organizzazione per lo Sviluppo industriale (1985)¹¹⁴.

B) GATT/OMC

L'adesione magiara al GATT risale al 1973 ed a partire da quell'anno l'Ungheria ha ottenuto il diritto di partecipare a questo grande forum sul commercio mondiale. Il GATT, il cui principale scopo, sin dalla sua creazione nel 1947, è sempre stato la riduzione reciproca e non discriminatoria delle barriere commerciali, si fondava su due principi di base: la clausola della nazione più favorita e la reciprocità. Questi due principi erano evidentemente di difficile applicazione nei paesi ad economia pianificata, dove i dazi doganali erano inesistenti ed il commercio regolato amministrativamente dalle autorità. Per rimediare a questa situazione, il GATT ha pertanto previsto delle disposizioni particolari per i vari paesi dell'est che volevano aderire all'organizzazione, nell'ottica di rendere compatibile il loro sistema commerciale con le regole dell'istituzione¹¹⁵. Per quel che riguarda l'Ungheria, bisogna però segnalare che non è stata richiesta nessuna esigenza specifica e *l'entrata del paese nel GATT è stata, caso unico per un paese ad economia centralizzata, incondizionata*. Le nazioni membre hanno giustificato questa decisione attraverso, da una parte, la loro ferma convinzione che l'Ungheria potesse contare su un sistema di dazi appropriato, dall'altra, la volontà di ricompensare il paese per i primi accenni di riforme intraprese qualche anno prima nel quadro del NME (Hoen 1998, 28-29). A proposito della partecipazione ungherese al GATT, si deve poi indubbiamente citare il fatto che quest'ultima ha permesso ai magiari - ed in particolar modo all'amministrazione ed ai quadri superiori - di familiarizzarsi con i concetti ed il funzionamento dell'economia di mercato ancora prima della fine del socialismo. Ma se, da un lato, l'adesione ha dato molto alla repubblica magiara, dall'altro, non si può neppure fare a meno di sottolineare che gli ungheresi si sono dimostrati, sin dal loro arrivo, molto attivi all'interno dell'organizzazione e non hanno certo esitato ad apportare le loro - spesso anche brillanti - idee.

A partire dal primo gennaio 1995, il GATT è stato sostituito dall'OMC e l'Ungheria figura tra i *membri fondatori di questa organizzazione*¹¹⁶. La partecipazione all'OMC è una tappa

¹¹³ Quella incominciata dopo la caduta del regime socialista, tanto per intendersi.

¹¹⁴ <http://sme.cier.edu.tw/SME/IND-EU/HUNGARY/H-INTORG.HTM>

¹¹⁵ Tanto per fare un esempio, il GATT ha imposto alla Polonia dei tassi di crescita annuali per le esportazioni delle nazioni occidentali. Questo per compensare il fatto che gli strumenti di politica commerciale adottati dal paese non corrispondevano a quelli in vigore nel GATT.

¹¹⁶ www.wto.org/wto/about/organsn6.htm.

importante per i paesi in transizione, i quali possono così approfittare di un solido quadro istituzionale per l'applicazione ed il rispetto di regole approvate a livello internazionale e che coprono il commercio di beni e servizi e la protezione dei diritti di proprietà intellettuale. Secondo un rapporto della BM, "les économies en transition pourront tirer un grand profit des droits inhérents à l'adhésion à l'OMC. Leur accès aux marchés internationaux en sera renforcé et elles bénéficieront d'une certaine protection contre l'imposition arbitraire de barrières commerciales par d'autres. Les obligations que l'appartenance à l'OMC comporte auront aussi des effets positifs. En effet, par une adhésion rapide et totale à l'OMC, il sera politiquement beaucoup plus facile de résister aux puissants intérêts sectoriels qui ne manqueront pas de se manifester et de rester résolument engagé sur la voie du libre-échange. Les pays en transition devront donc considérer que l'adhésion à l'OMC leur donnera la possibilité de poursuivre la réforme du régime de leurs échanges, non seulement pour se conformer aux prescriptions de l'Organisation, mais aussi pour dynamiser leur économie par une réduction des distorsions de leur politique commerciale" (BM 1996, 161). In poche parole, l'appartenenza all'OMC dovrebbe permettere all'Ungheria di compiere ulteriori ed importanti passi in direzione della completa riuscita del processo di transizione.

C) FMI e BM

L'Ungheria ha aderito alle istituzioni di Bretton-Woods nel 1982¹¹⁷, spinta principalmente da due ragioni: il desiderio di una maggiore integrazione nell'ordine economico mondiale e, soprattutto, la possibilità di ottenere nuovi crediti in un momento caratterizzato dal rapido deterioramento della situazione del suo debito estero. Così come successo alcuni anni prima al momento dell'adesione al GATT, anche l'entrata nel FMI ha necessitato la risoluzione di alcuni problemi causati dal carattere centralizzato delle economie dell'est. Un primo ostacolo era già rappresentato dall'*incapacità di questi paesi di fornire delle informazioni statistiche affidabili* sulla quantità d'oro, le riserve in moneta straniera, la bilancia dei pagamenti, il reddito nazionale o l'evoluzione dei prezzi, ma questa difficoltà era tutto sommato giudicata sormontabile.

La questione diventa invece più complicata quando si fa riferimento al problema del ruolo del tasso di cambio. Una delle idee di base sulle quali è stato costruito il sistema di Bretton-Woods è infatti la convinzione secondo la quale i tassi di cambio siano una preoccupazione di carattere internazionale. Per questo motivo, il FMI supervisiona le politiche in materia dei paesi membri ed ogni cambio nelle parità superiore ad un certo limite necessita il suo consenso. *Ma un tale controllo dei cambi non aveva alcun senso in un'economia*

¹¹⁷ Per quel che concerne il gruppo della BM, bisogna comunque segnalare che quest'ultimo è composto da quattro istituzioni specifiche: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), creata nel 1944 e spesso denominata semplicemente Banca Mondiale; la Società Finanziaria Internazionale (SFI), creata nel 1956; l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (AIS), creata nel 1966; l'Agenzia Multilaterale di Garanzia degli Investimenti (AMGI). Nel 1982, l'Ungheria ha aderito soltanto alla BIRS, mentre l'entrata nella SFI e nell'AIS risale al 1985 (NBH 1999, 124-125). Per quel che riguarda invece l'AMGI, la repubblica magiara ne è diventato membro a parte intera al momento della sua creazione nel 1988 (www.miga.org/screens/about/members/mem_cat2.htm).

pianificata, dove il livello del commercio non era minimamente influenzato dai prezzi e dal tasso di cambio, bensì determinato dalle autorità. Al fine di risolvere questo problema e permettere così l'adesione dei paesi dell'est, l'Unione Sovietica propose di non applicare il controllo a tutti quei tassi di cambio che non avevano alcun effetto sulle transazioni degli stati membri del FMI. Questa proposta fu accettata dal FMI, ma è chiaro che non aveva la facoltà di eliminare di colpo tutti i problemi. Il fatto che il tasso di cambio non potesse essere utilizzato come strumento di aggiustamento della bilancia dei pagamenti ha per esempio continuato a destare particolare preoccupazione¹¹⁸.

Un altro ostacolo alla partecipazione dell'Ungheria al FMI era rappresentato dall'*inconvertibilità del fiorino*. Un sistema internazionale dei pagamenti liberale come quello istituito a Bretton-Woods si fonda infatti sulla libera convertibilità delle monete partecipanti, ma la natura stessa dell'economia pianificata rendeva perfettamente inutile questa nozione. Nella storia del FMI, il problema dell'inconvertibilità non è comunque stato un affare specifico ai soli paesi in transizione, tanto che, prima di essi, anche numerosi altri paesi in via di sviluppo hanno conosciuto delle difficoltà in questo senso. Per regolare dei casi simili, il FMI ha adottato uno speciale articolo che offre agli stati membri l'opportunità di invocare una clausola accordante un periodo transitorio, in attesa del completo sviluppo, durante il quale essi possono continuare ad applicare delle restrizioni del tasso di cambio. All'epoca dell'adesione dell'Ungheria, il FMI ha semplicemente applicato al paese magiaro questa clausola prevista nei suoi statuti. Nel caso dei paesi dell'est, il bisogno di un periodo transitorio non derivava però soltanto da un problema di sviluppo economico, ma era bensì inerente al sistema.

Durante il periodo socialista, la partecipazione di un paese ad economia centralizzata al FMI non era dunque facile ed i problemi da risolvere abbastanza consistenti. La situazione è comunque alquanto migliorata dopo la caduta del regime, momento a partire dal quale i legami tra l'Ungheria ed il FMI sono stati via a via rafforzati. Si può in particolare segnalare la creazione di nuovi crediti, le cosiddette *facilitazioni per la trasformazione sistemica*, pensate proprio nell'ottica di aiutare in paesi in transizione verso l'economia di mercato.

Per quel che concerne la BM, essa non ha concesso alcun trattamento preferenziale sul modello delle facilitazioni del FMI, ma l'Ungheria poteva comunque continuare a chiedere i prestiti per l'aggiustamento strutturale ed a partecipare ai progetti dell'istituzione. La decisione della BM di non accordare possibilità supplementari è essenzialmente stata motivata dall'esistenza di un'altra banca, la BERS, operativa dal 1991 ed *appositamente creata per occuparsi dei problemi legati alla trasformazione delle economie pianificate in economie di mercato* (Hoen 1998, 25-27, 36-37).

Riassumendo, già durante il periodo comunista l'Ungheria era attiva in alcune importanti organizzazioni internazionali. All'epoca dell'economia pianificata, la cooperazione con queste istituzioni è però risultata estremamente difficile e limitata a causa di quelli che

¹¹⁸ Nel corso degli anni Settanta, tanto per prendere un caso pratico, le autorità ungheresi hanno optato per più valutazioni della moneta nell'ottica di ridurre il peso sul budget risultante dall'aumento dei prezzi mondiali. In un'economia di mercato, per contrastare il deterioramento della bilancia dei pagamenti in un caso simile, sarebbe invece risultata più appropriata una svalutazione.

possono essere definiti dei problemi sistemici, legati alla natura stessa dei regimi economici in vigore in quegli anni nella parte orientale del continente. A partire dai primissimi anni Novanta, lo scenario est-europeo è però radicalmente mutato da un giorno con l'altro e le relazioni con le NU, il GATT/OMC e le istituzioni di Bretton-Woods si sono come visto intensificate. Parallelamente, l'Ungheria si è anche avvicinata ad altre organizzazioni di spessore mondiale alle quali, per un motivo o per l'altro, era impossibilitata ad aderire negli anni del socialismo.

3.2 Le nuove possibilità apparse negli anni Novanta

A) *L'adesione all'OCSE*

Sino al 1989, l'ammissione di un paese socialista all'OCSE¹¹⁹ era un'ipotesi da escludere nel modo più assoluto, vista e considerata la natura stessa dell'organizzazione: l'OCSE è infatti nata come un club di paesi occidentali in opposizione al blocco comunista¹²⁰. La caduta del muro di Berlino ha però trasformato completamente la realtà europea ed i paesi dell'est hanno di colpo potuto riempire l'unica condizione necessaria all'adesione. Da un punto di vista economico e politico, è però chiaro che questi stati presentavano un livello di sviluppo nettamente inferiore a quello degli altri membri, ciò che è stato fonte di non poche preoccupazioni da parte dei dirigenti dell'OCSE. Per evitare un'entrata in massa di nazioni potenzialmente destabilizzanti, i ministri dell'organizzazione hanno pertanto proceduto a definire in modo più preciso le condizioni d'ammissione. Alla riunione ministeriale del 18-19 maggio 1992, svoltasi come tradizione vuole a Parigi, sono così stati annunciati i *principi fondamentali comuni ad ogni paese membro*: rispetto dei diritti dell'uomo, democrazia pluralista ed economia di mercato. In seguito, l'OCSE ha poi anche specificato che l'adesione sarebbe pure stata subordinata al rispetto dei codici OCSE sulla liberalizzazione delle operazioni correnti invisibili e la liberalizzazione dei movimenti di capitali¹²¹. Alla luce di queste esigenze, appare quindi evidente che l'adesione dell'Ungheria avrebbe richiesto qualche anno, in pratica il tempo necessario per effettuare le riforme che avrebbero dovuto condurre il paese a soddisfare i criteri di ammissione. Come già più volte sottolineato, l'Ungheria è comunque riuscita a trasformare assai rapidamente il suo sistema economico e politico, al punto che, già a metà degli anni Novanta, il paese poteva essere

¹¹⁹ OECE dal 1948 al 1961.

¹²⁰ Si può anche aggiungere che, sino al 1992, l'adesione all'OCSE non implicava l'adempimento di criteri particolari e ben definiti, se non l'accettazione dei principi fondamentali e delle obbligazioni dell'organizzazione. L'unica vera esigenza era pertanto proprio questa di natura politica.

¹²¹ Questi due codici, adottati subito dopo la firma dell'OCSE, il 18 dicembre 1961, obbligano giuridicamente ogni paese membro. Il loro scopo ultimo è quello di permettere ai residenti delle diverse nazioni dell'OCSE di essere altrettanto liberi nelle transazioni tra loro così come lo sono i residenti di uno stesso stato. Per permettere ciò, i codici sono basati sul principio di non-discriminazione (clausola della nazione la più favorita). Bisogna però segnalare che in casi eccezionali, previsti all'articolo 10, i membri possono prendere delle misure di liberalizzazione tra loro senza estenderle agli altri paesi: questa possibilità è infatti stata accordata ai paesi partecipanti ad un sistema monetario o doganale speciale (Pagano 1997, 121-122).

considerato sulla buona strada per rispettare le condizioni di ammissione¹²². L'Ungheria ha d'altronde deposto la sua candidatura nel 1994 e, dopo il positivo avviso del Consiglio dell'organizzazione, *ha ottenuto il diritto di aderire, in tanto che ventisettesimo paese membro, il 7 maggio 1996* (NBH 1997, 149; Pagano 1997, 120-122).

La favorevole decisione dell'OCSE è evidentemente stata accolta in modo alquanto positivo dalle autorità magiare, le quali riponevano - e ripongono tuttora ancora - numerose speranze nella collaborazione con i paesi più avanzati del globo. In un'intervista recentemente pubblicata su internet, l'ambasciatore ungherese all'OCSE, Lazlo Balogh, ha sintetizzato molto bene i *principali benefici della partecipazione magiara a quest'organizzazione*¹²³:

- malgrado una dimensione non troppo ampia, l'economia ungherese è oggi assai aperta verso l'estero. La *collaborazione* in seno all'OCSE, con i cui stati membri essa effettua l'ottanta per cento del suo commercio e dal quale provengono i maggiori flussi finanziari e d'investimento, assume pertanto un ruolo importantissimo, soprattutto in un periodo caratterizzato da un rapido riorientamento degli scambi e degli investimenti verso la parte occidentale dell'Europa;
- la collaborazione con l'OCSE contribuisce indubbiamente ad *aiutare il paese nel processo di transizione e nelle riforme*. Non bisogna infatti dimenticare che l'OCSE non è nient'altro che l'eredità dell'OECE, un'istituzione che ha già ampiamente dimostrato la sua capacità a trattare dei problemi macroeconomici e globali nel quadro del piano Marshall¹²⁴. Balogh è d'altronde convinto che, sino ad oggi, “the OECD has made an enormous contribution to Hungary's adaptation of its institutional and legal structures, its economic policy-making procedures, and other component parts of a democratic society and market economy”. Inoltre, “the association with OECD as a partner in transition and later the actual accession process directly contributed to the right orientation, the speeding up and success of the transition itself”;
- un altro vantaggio della partecipazione all'OCSE è costituito dal fatto che ogni paese membro è sotto il *continuo scrutinio dei responsabili dell'organizzazione*. Questo permette di acquisire un'immagine diversa e molto più positiva sui mercati internazionali. Per chiarire questo concetto, Balogh cita gli esempi concreti delle condizioni di credito più favorevoli, dell'accesso commerciale facilitato, del miglioramento della situazione per le banche e le aziende ungheresi sui mercati finanziari e dell'aumento delle possibilità d'integrazione all'UE, tutti dei cambiamenti che si sono manifestati dopo l'adesione dell'Ungheria all'OCSE.

Secondo Balogh, gli effetti positivi dell'accessione ungherese non si sono comunque limitati al solo paese magiario: l'Ungheria ha infatti influenzato positivamente l'OCSE, in particolare apportando la sua esperienza in materia di privatizzazione e contribuendo a fare

¹²² Questo non significa però che tutte le riforme erano state portate a termine, ma semplicemente che gli sforzi compiuti sino a quel momento erano sufficienti per chiedere un'eventuale adesione.

¹²³ www.oecd.org/sge/ccnm/news/trans8/interview.htm.

¹²⁴ Pur riconoscendo comunque la diversità delle due situazioni.

capire ai paesi membri quanto sia importante la parte “aiuto” del lavoro dell’organizzazione. Per quel che concerne gli eventuali aspetti negativi dell’adesione, l’ambasciatore ungherese si è semplicemente limitato ad esprimere il suo dispiacere per il fatto che l’Ungheria sia entrata a fare parte dell’OCSE proprio in un momento di *difficoltà budgetarie* della stessa, ciò che ha costretto l’organizzazione a razionalizzare o ridurre determinate attività¹²⁵.

Una volta constatati i vantaggi legati all’appartenenza all’OCSE, non si può fare a meno di interrogarsi sulla natura di questo matrimonio: l’adesione deve essere considerata un approccio strumentale, alternativo o complementare all’integrazione nell’UE? Le autorità ungheresi hanno essenzialmente concepito questa tappa come uno *strumento in funzione di una futura adesione all’UE*¹²⁶. In pratica, il governo magiaro vuole dimostrare a Bruxelles che il paese ha ormai raggiunto un livello di sviluppo simile a quello di altri paesi dell’Unione, anch’essi membri dell’OCSE. Ma le autorità sono comunque pure coscienti del fatto che l’appartenenza all’OCSE ha anche un *valore in sé stesso*, in particolare perché permette di aiutare il paese, così come visto, a sostenere le riforme in corso, riforme che costituiscono un tassello indispensabile per una futura integrazione continentale. In questo senso, l’adesione all’OCSE può anche essere considerata complementare a quella all’UE. Come ha scritto Tiziana Pagano, “comment ne pas prendre en considération l’hypothèse que les pays de Visegrad, par leur large ouverture vis-à-vis de l’OCDE, aient essayé d’obtenir plusieurs résultats à la fois? En effet, ils ont incontestablement fait un pas supplémentaire en direction d’une entrée dans l’UE, obtenu un filet de sécurité au cas où des événements futurs rendraient une adhésion à l’Union difficile et gagné tous les avantages qu’une appartenance à l’OCDE peut apporter en soi-même”¹²⁷ (Pagano 1997, 123-124).

B) I rapporti con la NATO

Così come nel caso dell’OCSE, la partecipazione dell’Ungheria all’alleanza Atlantica è stato un soggetto tabù sino al 1989. In seguito alla scomparsa del vecchio regime comunista ed alla fine della guerra fredda, la NATO ha però cominciato a riflettere sulla possibilità e le modalità di un eventuale allargamento dell’organizzazione. Trovatisi subito d’accordo sulla necessità di un’espansione dell’istituzione ad est del continente europeo, i massimi dirigenti della NATO hanno poi conosciuto molte più difficoltà nel definire le modalità dell’operazione. Le prime dispute hanno riguardato il numero di paesi da accettare in qualità di nuovi membri, con gli stati della NATO praticamente divisi in *due gruppi dalle posizioni ben definite*: da una parte, guidati dagli Stati Uniti, i paesi che parteggiavano per un allargamento limitato a tre sole nazioni, Polonia, Repubblica Ceca ed Ungheria. Questo perché l’accettazione di un numero di stati superiore avrebbe rischiato di provocare delle

¹²⁵ www.oecd.org/sge/ccnm/news/trans8/interview.htm.

¹²⁶ Nel rapporto 1996 della Banca Nazionale si può d’altronde leggere che “accession to OECD was an organic part of Hungary’s integration policy. OECD membership was a decisive step in our Euro-Atlantic acceptance, which will significantly facilitate our accession to the EU” (NBH 1996, 149).

¹²⁷ A differenza delle autorità magiare, si può constatare che Pagano accenna anche la tesi dell’approccio alternativo all’UE. È comunque più che comprensibile che il governo ungherese non faccia allusione a questa possibilità, la quale significherebbe il totale fallimento della sua politica estera.

tensioni e dei costi troppo elevati¹²⁸. Poche adesioni iniziali avrebbero inoltre permesso, sempre secondo i sostenitori di questa teoria, una seconda ondata di entrate molto più rapida. Dall'altra parte, a questi paesi si opponeva un gruppo capeggiato dalla Francia, che chiedeva invece anche l'adesione della Romania ed eventualmente della Slovenia, per bilanciare verso sud l'allargamento della NATO in Europa dell'est (Who will join the club?, 7.6.97, 32-33; For NATO, eastward ho!, 1.3.97, 30). Dopo lunghe discussioni, l'alleanza ha infine deciso, al summit di Madrid del 8-9 luglio 1997, di cominciare ad accogliere soltanto tre paesi, proprio come proposto dagli Stati Uniti. In occasione di quella riunione, l'Ungheria è così stata ufficialmente invitata a divenire membro della NATO (Bigger NATO, safer world?, 12.7.97, 11), anche se una fetta della popolazione ha subito manifestato la sua preoccupazione per gli oneri finanziari che il paese avrebbe dovuto sopportare in seguito all'adesione¹²⁹ (Hungarian doubt, 15.11.97, 30). Malgrado i dubbi della vigilia, *l'entrata dell'Ungheria nell'alleanza Atlantica è comunque stata accettata dal popolo in votazione popolare*: il 16 novembre 1997, 85 % degli ungheresi si sono infatti dichiarati favorevoli (Politics this week, 22.11.97, 33). Nonostante il supporto popolare, l'ammissione del paese balcanico ha però dovuto essere all'epoca ritardata, visto e considerato che liti interne alla NATO¹³⁰, a proposito del totale e della ripartizione dei costi dell'allargamento, bloccavano temporaneamente l'operazione (The price of expansion, 15.11.97, 29; Europe changes shape, 12.7.97, 17). Per questo motivo, l'adesione dell'Ungheria ha necessitato più tempo di quello che si poteva inizialmente sperare, soprattutto dopo il positivo voto del novembre 1997: *nel marzo 1999, proprio in occasione dei 50 anni di vita dell'organizzazione, la repubblica magiara è però infine stata accolta quale membro a parte intera della NATO* (Growing the alliance, 13.3.99, 23).

Non tutti sono però convinti dell'effettiva utilità di questa partecipazione e prima ancora dell'adesione ufficiale c'era già stato chi si era affrettato a *frenare l'entusiasmo delle autorità di Budapest*. In una conferenza tenutasi a Friburgo (Svizzera) il 5 novembre 1998, il professor Dusan Sidjanski, esperto dei problemi dell'Europa centrale ed orientale, non aveva per esempio esitato ad affermare che i paesi dell'est riponevano troppe speranze nella NATO, soprattutto in considerazione dei vantaggi che questa avrebbe potuto apportare loro. Sidjanski ha in particolare formulato due punti interrogativi a riguardo dell'utilità odierna della NATO: prima di tutto, l'istituzione è chiaramente influenzata in modo importante dal peso degli Stati Uniti, una nazione però troppo lontana dall'Ungheria e che, dalla fine della guerra del Vietnam in poi, ha inoltre tendenza a ritirarsi all'improvviso dai suoi luoghi d'intervento¹³¹. Secondariamente, la NATO non garantisce altro che una sicurezza militare, allora che, al giorno d'oggi, il concetto di sicurezza è molto più ampio e contiene anche degli aspetti politici ed economici che per esempio l'UE può garantire (Sidjanski 1998).

¹²⁸ Secondo il segretario di stato americano Madeleine Albright, "new members would have to contribute to NATO's security, not just sponge it" (Who will join the club?, 7.6.97, 33).

¹²⁹ La contribuzione annuale dell'Ungheria al budget della NATO era stata fissata a 11,7 milioni di \$, alla quale bisognava però anche aggiungere la promessa delle autorità magiare di aumentare dello 0,1 % del PIL le spese annue per la difesa (Hungarian doubt, 15.11.97, 30).

¹³⁰ Essenzialmente tra gli Stati Uniti e l'Europa.

¹³¹ Questo perché le autorità, dopo la tragedia del Vietnam, non vogliono più rivivere una situazione simile (Sidjanski 1998).



Giunti alla fine di questo quinto capitolo, la principale osservazione riguarda senz'altro il *buon livello d'integrazione* raggiunto dall'Ungheria: nello spazio di poco meno di dieci anni, il paese magiaro ha rafforzato i suoi legami con le istituzioni alle quali aveva già aderito sotto il regime socialista, ha concluso un accordo dai contenuti non trascurabili con l'UE, è entrato a fare parte di organizzazioni di spessore internazionale quali l'OCSE e la NATO e pratica pure una collaborazione regionale, principalmente in seno alla CEFTA¹³². La possibilità di partecipare a queste istituzioni è indubbiamente un'occasione immensa che si presenta al paese magiaro per progredire ulteriormente sulla via della transizione, ma al tempo stesso sottolinea ed attesta i buoni risultati già ottenuti in direzione della trasformazione della repubblica ungherese in un'economia di mercato a tutti gli effetti: l'adesione dei paesi dell'est alla maggior parte delle organizzazioni internazionali è infatti subordinata ad un certo livello di sviluppo economico e politico, prova ne è che molte nazioni orientali, in notevole ritardo con le riforme del sistema, sono tuttora escluse dai principali forum mondiali e continentali.

Malgrado i positivi risultati ottenuti, le autorità non devono però assolutamente commettere l'errore di credere di avere ormai fatto tutto il necessario per reintegrare l'Ungheria nell'economia internazionale. *La strada da percorrere è ancora molto lunga*, da un lato, perché il paese non fa ancora parte a pieno titolo dell'UE, l'istituzione che più interessa a Budapest e che da anni costituisce l'obiettivo primario della sua politica d'integrazione. Dall'altro, poiché il ruolo svolto dall'Ungheria all'interno della maggior parte delle organizzazioni si limita a quello di apprendista alle prime armi: per potere veramente giocare un ruolo importante, ciò che deve essere l'obiettivo a lungo termine del governo, il paese deve infatti ancora crescere ed imparare molto.

Le questioni che si pongono alla fine di questo capitolo sono ora essenzialmente due: innanzitutto, quali sono le prospettive future di Budapest in materia di integrazione, con particolare riferimento alle relazioni con l'UE? E secondariamente, quali sono state le più importanti conseguenze economico-commerciali di questa progressiva partecipazione al sistema economico internazionale? I prossimi due capitoli cercheranno di dare delle risposte un po' più precise a questi due problemi.

¹³² Questo capitolo ha passato in rassegna soltanto le organizzazioni ed istituzioni internazionali più importanti. Si segnala comunque all'attenzione del lettore che l'Ungheria non partecipa attivamente solo a quest'ultime, bensì pure a numerose altre ancora. Tra queste, si possono in particolare citare il centro internazionale del commercio, la carta europea dell'energia, l'organizzazione internazionale dello zucchero, il consiglio internazionale dei cereali e l'organizzazione internazionale del cacao (<http://sme.cier.edu.tw/SME/IND-EU/HUNGARY/H-INTORG.HTM>).

CAPITOLO SESTO

L'ADESIONE ALL'UE DELL'UNGHERIA: SVILUPPI PASSATI, SITUAZIONE ATTUALE E PROSPETTIVE FUTURE

Dall'inizio degli anni Novanta ad oggi, l'Ungheria ha compiuto numerosi sforzi nell'ottica di ritrovare una posizione di primo piano nell'economia mondiale. A questo proposito, il capitolo dedicato alle relazioni tra la repubblica magiara e le istituzioni internazionali ha messo in evidenza gli ottimi risultati ottenuti dal paese in questo senso. Al tempo stesso, si è però pure sottolineato che le autorità non sono per il momento ancora state in grado di coronare quello che, dal 1989, è diventato il loro principale sogno, nonché obiettivo dichiarato, in materia d'integrazione: l'adesione a parte intera all'Unione Europea. Negli anni immediatamente successivi alla scomparsa del regime socialista, quest'ultima si è d'altronde dimostrata molto reticente nei confronti delle aspirazioni dei PECO, prova ne è che il processo d'integrazione delle nazioni est-europee è formalmente stato lanciato soltanto nel 1993, in occasione del Consiglio europeo di Copenaghen¹ (Redor 1997b, 177). Come logica voleva, Budapest ha subito colto la palla al balzo ed ha ben presto avanzato, tramite una *domanda d'adesione deposta il 31 marzo 1994* (CE 1998b), la sua candidatura a divenire membro dell'UE. All'inizio del 1998, dopo vari ed accurati esami della situazione, Bruxelles ha ritenuto che i tempi erano ormai maturi per dare ufficialmente il via ai negoziati d'adesione. Da lì in poi, le discussioni sono proseguite ininterrottamente sino ai nostri giorni e l'ottenimento di una soluzione definitiva sembra oggi più vicino di quanto non lo fosse solo qualche anno fa, anche se è ancora troppo presto per fissare con certezza una data precisa.

Per quel che concerne la struttura del capitolo, questo è stato suddiviso in tre paragrafi: nel primo, l'attenzione sarà rivolta alle caratteristiche ed alla storia dell'attuale processo d'allargamento. In seguito, in un secondo, saranno invece analizzate le principali strategie dell'ampliamento in corso. Da ultimo, si cercherà poi di fare il punto alla situazione, analizzando il grado di prontezza dell'Ungheria e dell'UE nell'ottica di un'eventuale adesione della repubblica magiara. Nella conclusione, ci si soffermerà infine brevemente sulle prospettive di questo negoziato, dapprima mettendo l'accento sui vantaggi e gli inconvenienti dell'allargamento per le due parti e poi provando a fornire alcune previsioni relative alla data in cui l'Ungheria entrerà finalmente a fare parte della più importante istituzione europea.

¹ Sino a quel momento, le autorità magiare si sono poste la questione di sapere se l'accordo d'associazione dovesse essere considerato come uno strumento di preparazione all'adesione oppure come una semplice alternativa a quest'opzione. Nel 1993, la sua funzione è definitivamente divenuta chiara (Martonyi 2000).

1 Natura del processo e primi passi

L'UE si sta dunque espandendo verso la parte orientale del continente², ma questa nuova tappa dell'integrazione europea non si presenta certo come un'impresa facile. Al di là di ciò, l'allargamento appare però al tempo stesso necessario, se non altro per l'importanza che esso assume nel contesto continentale attuale. In questo paragrafo, preme quindi innanzitutto sottolineare la *natura in un certo verso contraddittoria del processo d'ampliamento dell'UE*, che sin dalle prime battute si è rivelato tanto difficile quanto importante. In seguito, si procederà poi alla presentazione delle differenti fasi che hanno preceduto la decisione di infine cominciare i negoziati, fasi che possono essere considerate le basi dell'attuale allargamento.

1.1 Un'operazione complessa ma di fondamentale importanza

Per quel che concerne la complessità dell'operazione, essa risulta principalmente dal fatto che *l'ampliamento odierno ai PECO è unico e senza precedenti nella storia*. Questo per almeno quattro motivi:

- dapprima, *per la sua portata politica*, visto e considerato che si tratta di cancellare la cortina di ferro che ha separato l'Europa per 50 anni (Goybet 1998b, 285);
- in seguito, *in ragione del grande numero di candidati che stanno negoziando contemporaneamente la loro adesione* (EC 1997a). In precedenza, l'UE non si era infatti mai trovata a discutere con più di quattro nazioni alla volta³, mentre attualmente si possono contare ben dodici stati in fase di negoziazione⁴ (Van der Pas 1998). Una volta completata la loro integrazione, l'UE si ritroverà pertanto con una popolazione ed un'area notevolmente accresciuta⁵, al punto da diventare il più grande mercato unico del mondo⁶;

² Si rende sin d'ora attento il lettore al fatto che l'allargamento odierno dell'UE non riguarda unicamente l'Ungheria, bensì un gruppo molto più vasto di paesi. Pur cercando di concentrarsi sugli aspetti legati al caso ungherese, in alcune parti di questo capitolo non si potrà pertanto fare a meno di abbordare il problema in maniera più generale.

³ Era successo in occasione del primo allargamento, risalente al 1972. All'epoca Gran Bretagna, Irlanda, Danimarca e Norvegia hanno infatti negoziato contemporaneamente la loro entrata nell'UE. Di questi quattro, solo i primi tre sono però effettivamente diventati membri. Gli altri tre ampliamenti sin qui realizzati sono invece datati 1980 (Grecia), 1986 (Spagna e Portogallo) e 1995 (Austria, Finlandia e Svezia) (Gaudard 1999, 93).

⁴ Ai dieci PECO - Bulgaria, Estonia, Lettonia, Lituania, Polonia, Repubblica ceca, Romania, Slovacchia, Slovenia ed Ungheria - si devono in effetti aggiungere due paesi mediterranei (Cipro e Malta). Oltre a questi dodici, si può poi anche citare la Turchia, che ha già deposto la sua candidatura, ma che, per il momento, non è ancora stata ritenuta pronta per cominciare i negoziati d'adesione.

⁵ I dodici paesi che stanno attualmente negoziando la loro adesione apporteranno una crescita della popolazione di 105 milioni di persone, per un nuovo totale di circa 480 milioni, mentre la superficie dell'UE aumenterà di 34 %. Queste cifre non tengono inoltre ancora conto della Turchia, momentaneamente esclusa dai negoziati. In caso d'integrazione di quest'ultima, che si estende su un'area vastissima ed è molto popolata (63,9 milioni di abitanti al primo gennaio 2000), questi due aumenti sarebbero pertanto ancora più impressionanti (Eurostat 10/2000; EC 2000).

⁶ www.csis.org/europe/firm0004.html.

- la situazione di partenza è poi completamente diversa rispetto a quanto accaduto nei quattro allargamenti precedenti. Quest'ultimi avevano infatti riguardato delle nazioni più o meno pronte ad aderire, con delle consolidate democrazie politiche, delle economie omogenee ed un passato grossomodo comune. In quest'occasione, l'UE è invece confrontata con degli stati che presentano storie, culture e vicende politiche diverse (Bucci 1.4.98, 2; Widening the European Union - but not too fast 7.11.98, 39; CE 1999, 6). Si tratta in effetti di nazioni appena uscite da quarant'anni di comunismo e che stanno in ogni modo cercando di sradicare le mentalità ed i comportamenti tipici di quell'epoca⁷ (Fischler 1998a). Il loro livello di sviluppo economico e sociale è ancora di gran lunga inferiore a quello medio dell'UE e non tutti i PECO sono ancora perfettamente inseriti nel contesto internazionale^{8 9}. In altre parole, la prossima ondata di adesioni all'UE sarà caratterizzata dall'arrivo di numerosi paesi poveri che apporteranno più popolazione che reddito (Chavigny 1996, 109; Fayolle e Le Cacheux 1996, 36, 45; EC 1997a): la Commissione europea ha stimato che il PIL totale aumenterà di solo 9 %, mentre quello per abitante conoscerà un calo di 16 %, dei risultati nettamente peggiori di quelli scaturiti dagli allargamenti passati. Le tabelle 35 e 36 evidenziano in modo chiaro e sintetico questa problematica.

Tabella 35: Impatto dei differenti allargamenti sull'UE

	Aumento della superficie (in %)	Aumento della popolazione (in %)	Aumento del PIL PPA totale (in %)	Evoluzione del PIL pro capite (in %)	Media del PIL pro capite (EUR. 6 = 100)
EUR. 9 / EUR. 6	31	32	29	-3	97
EUR. 12 / EUR. 9	48	22	15	-6	91
EUR. 15 / EUR. 12	43	11	8	-3	89
EUR. 26¹ / EUR. 15	34	29	9	-16	75

¹ Malta esclusa

Fonte: CGP 1999, 101

⁷ Si ricorda comunque che l'ampliamento odierno non riguarda soltanto i PECO, bensì pure tre nazioni che non presentano un passato comunista, vale a dire Cipro, Malta e la Turchia. Questo capitolo si concentra comunque essenzialmente sugli Stati dell'Europa centrale ed orientale.

⁸ A questo proposito, bisogna comunque segnalare che, anche all'interno del grande gruppo dei PECO, esistono evidentemente delle differenze da questo punto di vista. L'Ungheria è per esempio integrata più di molti altri nell'economia internazionale ed il suo PIL pro capite in % di quello medio comunitario è leggermente superiore alla media dei dieci PECO (vedi tabella 36). Per quel che riguarda lo sviluppo economico e politico, è inoltre in parte vero che anche l'allargamento a sud degli anni Ottanta aveva posto dei problemi, ma è pure altrettanto vero che Spagna, Portogallo e Grecia non uscivano però da un lungo e difficile periodo come quello comunista.

⁹ Se si considera ad esempio l'allargamento più recente, esso è indubbiamente stato favorito dal fatto che Austria, Svezia e Finlandia erano già membri a parte intera di AELS e SEE. Lo stesso discorso è valido per i paesi che hanno aderito all'UE prima ancora di questi tre, visto che tutti - salvo l'Irlanda e la Grecia - provenivano dall'AELS. La partecipazione a queste forme assai spinte d'integrazione ha indubbiamente costituito un buon banco di prova ed una sorta d'allenamento nell'ottica dell'adesione all'UE. Malgrado gli accordi europei e la CEFTA, la situazione di partenza dei PECO è evidentemente differente da questo punto di vista (Fayolle e Le Cacheux 1996, 44).

Tabella 36: Popolazione e PIL nei PECO: indicatori vari (1999)

	Popolazione (in milioni)	PIL PPA (in miliardi di euro)	PIL pro capite (in euro)	PIL pro capite in % di quello medio dell'UE (PPA)
Bulgaria	8,2	39,0	4'700	22
Estonia	1,4	11,1	7'700	36
Lettonia	2,4	14,1	5'800	27
Lituania	3,7	22,8	6'200	29
Polonia	38,6	301,7	7'800	37
Repubblica ceca	10,3	128,5	12'500	59
Romania	22,5	127,6	5'700	27
Slovacchia	5,4	55,5	10'300	49
Slovenia	2,0	29,7	15'000	71
UNGHERIA	10,0	107,8	10'700	51

Fonte: Eurostat 10/2000; Eurostat 33/2000

- *l'ultimo elemento che contribuisce a rendere unico l'allargamento odierno è il fatto che quest'ultimo implica un doppio adattamento, da parte dei PECO e da parte dell'UE* (Inotai 1993, 524; Baldwin 1996, 512). Se gli sforzi d'adeguamento dei paesi candidati sono stati una caratteristica propria ad ogni ampliamento sin qui realizzato, la necessità di riformare in modo deciso l'Unione rappresenta infatti una novità pressoché assoluta. Per quel che concerne i PECO, essi devono innanzitutto trasformare i loro sistemi economico e politico, in modo da renderli compatibili con quelli dei membri attuali dell'UE ed evitare che quest'ultima regressi troppo in seguito al loro arrivo (Polacek 1999, 113). L'esperienza della RDT, pur trattandosi di un caso particolare, ha d'altronde insegnato che l'integrazione senza preparazione di un'economia non competitiva e tagliata fuori dagli scambi mondiali può rivelarsi alquanto pericolosa e controproducente (Bernard 1995, 192). Secondariamente, i paesi candidati devono riprendere l'integralità dell'acquis comunitario (Delpuech 1996, 160), dal momento che il mercato interno europeo può reggere un nuovo allargamento solo a condizione che i futuri partecipanti adottino e rispettino le norme comunitarie. In questo senso, i problemi sensibili non sono pochi ed il lavoro non manca di certo¹⁰ (Goybet 1997, 511).

Al di là della normale necessità di procedere a delle correzioni in vista dell'adesione all'UE, *l'aspetto che più colpisce è però dettato dal fatto che il compito dei PECO è, sin dall'inizio, risultato molto più duro di quanto non sia stato il caso nelle esperienze passate*. Prima di tutto, proprio in ragione dei citati ritardi accumulati nella seconda metà del ventesimo secolo. L'adesione all'UE è in effetti strettamente subordinata a tutta una serie di trasformazioni a livello economico, politico e sociale e per i PECO si deve parlare di mutamenti radicali, visto che si tratta di sostituire l'intero vecchio sistema centralizzato

¹⁰ L'allineamento della legislazione nazionale a quella comunitaria è in effetti un processo lungo e costoso. Inoltre, non si tratta semplicemente di riprendere l'acquis, bensì anche di saperlo applicare efficacemente (EC 1997b).

con uno fondato sulla democrazia e l'economia di mercato¹¹: altrimenti detto, l'attitudine ad aderire dei PECO passa dai progressi del processo di transizione (Goldin 1996, 515). In seguito, la ripresa dell'acquis - operazione di per sé già complicata - è oggi ancora più difficile, da un lato, a causa della complessità raggiunta da quest'ultimo¹², dall'altro, per il fatto che la legislazione e le politiche comunitarie sono in continua evoluzione e tendono a ricoprire sempre più campi (Fischler 1998a). A tutto ciò, bisogna poi anche aggiungere che l'ampliamento avviene in un contesto caratterizzato da una liberalizzazione sempre più spinta delle relazioni economiche internazionali (Fayolle e Le Cacheux 1996, 39, 68). L'UE ha in ogni caso chiaramente precisato che, alla data della loro entrata, i PECO dovranno avere adottato ed applicare tutto l'acquis in vigore a quel momento, un'impresa assai ardua in assenza di una chiara visione di quella che sarà l'evoluzione futura dell'Unione e del suo diritto.

La particolarità di questa nuova fase di estensione dell'UE è però rappresentata dal fatto che questa non dipende unicamente dalla capacità d'integrazione dei paesi candidati, bensì anche da quella dell'Unione di procedere a delle non facili riforme. Se insufficientemente preparata, l'adesione dei futuri membri rischia in effetti di paralizzare il funzionamento dell'UE, di pervertirne le finalità e di rimettere in causa l'intero processo di costruzione europea, mentre appare evidente che l'allargamento dell'istituzione deve invece andare di pari passo con il suo approfondimento (Polacek 1999, 112-113). *L'UE deve pertanto dimostrare di sapere assimilare i nuovi membri, mantenendo al tempo stesso inalterato il ritmo dell'integrazione europea*¹³ (Holvêque 1998, 514; Katz 2000, 486). In ragione della portata dell'allargamento e delle caratteristiche dei PECO, questo non potrà in ogni caso avvenire senza un'accurata riflessione preliminare ed una riforma delle istituzioni e di alcune politiche particolari, politica agricola comune (PAC) e fondi strutturali (FS) in primis (Van den Broeck 1998).

In conclusione, la riuscita dell'intera operazione dipende dunque dalle due parti. La differenza sta però nel fatto che l'adattamento dell'UE dovrà essere interamente completato prima dell'allargamento, mentre quello dei PECO, seppure anch'esso da realizzare in parte nella fase di pre-accessione, non potrà essere portato a termine che una volta aderito all'Unione.

Alla luce di quanto appena esposto, appare evidente che il processo di allargamento attualmente in corso è carico di asperità. Sin dal suo lancio, l'UE si è comunque sempre dimostrata consapevole delle enormi difficoltà che una tale operazione avrebbe richiesto per sé stessa e per i paesi candidati¹⁴. In occasione del Consiglio europeo di Lussemburgo del

¹¹ Come visto nel capitolo preliminare, l'Ungheria ha comunque già operato alcune riforme parziali nel corso degli anni Sessanta ed Ottanta.

¹² A titolo puramente indicativo, si può semplicemente citare che l'acquis rappresenta attualmente un volume d'atti legislativi stimato a circa 60'000-70'000 pagine del Giornale ufficiale (CE 2000b, 82).

¹³ Come giustamente sottolineato da Nikolaus van der Pas, capo della task force "negoziati d'adesione" della Commissione europea, la questione non deve infatti essere "allargamento od approfondimento", bensì, molto più semplicemente, "allargamento ed approfondimento" (Van der Pas 1998).

¹⁴ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm.

1997, allorché fu deciso di aprire ufficialmente i negoziati con il primo gruppo di PECO, l'allora presidente della Commissione Jacques Santer aveva d'altronde messo tutti in guardia: "l'euphorie du moment ne doit pas masquer la difficulté de la tâche qui est devant nous" (Goybet 1998a, 5). D'altronde, ad indicare le insidie di questo compito, basta senz'altro il fatto che anche l'entrata di Austria, Svezia e Finlandia nel 1995, sulla carta ben più facile di quella dei PECO, ha posto dei problemi (Lavigne 1995, 230).

A causa dei numerosi ostacoli da superare, *nessuno si era pertanto all'epoca illuso di potere concludere rapidamente i negoziati*: nell'estate del 1997, la rivista *The Economist*, riferendosi al probabile imminente inizio delle discussioni, ha a questo proposito scritto che "one unpalatable conclusion is that enlargement talks will take a long time. It took nine years to negotiate the entry of Spain and Portugal in 1986 - and these countries were relatively richer than today's candidates" (Bigger NATO, safer world? 12.7.97, 24). Lo stesso concetto è stato ribadito in modo molto più sintetico da Goybet, "la route sera longue et difficile" (Goybet 1998b, 285). A riguardo di un'eventuale adesione futura, l'unica certezza era quella che l'UE non avrebbe mai accettato alcuno stato prima che questo non avesse dimostrato la sua prontezza a divenire membro¹⁵.

Particolarmente ostico da una parte, *l'allargamento dell'UE ai PECO riveste però, dall'altra, un significato estremamente importante*, non fosse altro che per il fatto che permette di riconciliare le due parti d'Europa separate dopo la seconda guerra mondiale. A questo proposito, le affermazioni di vari autori ed esponenti politici non lasciano spazio ad alcun dubbio a riguardo della portata dell'avvenimento: secondo Daniel Stauffacher, consigliere della Missione svizzera presso le Comunità europee a Bruxelles, "avec l'édification de l'Union économique et monétaire, cet élargissement est l'un des défis politico-économiques les plus importants du tournant du siècle, non seulement pour l'Union européenne mais pour l'ensemble de l'Europe" (Stauffacher 6/97, 18). "È l'altra metà dell'Europa che dopo un cinquantennio di isolamento può finalmente tornare a casa", ha detto all'epoca dell'apertura dei negoziati Robin Cook, a nome della presidenza britannica. Per l'allora sottosegretario italiano Piero Fassino, "è per l'Europa un salto qualitativo e non più solo quantitativo". "È stato dato l'ultimo colpo a Yalta", ha ribadito il capo della diplomazia ungherese Laslo Kovacs, facendo ovviamente riferimento alla conferenza tenutasi nella località della Crimea alla fine del secondo conflitto mondiale, conferenza che sancì la divisione dell'Europa in due grandi zone d'influenza, una americana e l'altra sovietica (Bucci 1.4.98, 2). Oltremodo significativo anche il commento del ministro degli affari esteri polacco in carica all'epoca, Bronislaw Geremek: "pour un homme de ma génération, c'est véritablement la fin de la deuxième guerre mondiale" (Goybet 1998a, 5). Per Stark, si tratta invece di una grande sfida: "trouver un équilibre politique et institutionnel entre grands et petits Etats-membres, entre l'Est et le Sud, entre pays riches et pays pauvres, entre les institutions européennes et les Etats-nations, entre la nécessité de sauvegarder la capacité d'action de l'UE et le respect des particularismes nationaux des différents membres, voici le redoutable défi auquel les PECO exposent l'Union européenne en demandant leur adhésion à l'Europe communautaire" (Stark 1995, 273). E per

¹⁵ www.eudelegation.hu/relation4_en.php3.

concludere, non si può che citare l'opinione dei responsabili comunitari: "It is a unique, historic task to further the integration of the continent by peaceful means, extending a zone of stability and prosperity to new members" (EC 2000). Per Günter Verheugen, commissario europeo responsabile dell'allargamento, "l'élargissement représente à la fois une chance historique et une obligation pour l'union européenne; c'est pourquoi il figure au rang de toutes premières priorités" (CE 1999, 3).

1.2 Dal Consiglio europeo di Copenaghen alla pubblicazione del rapporto "Agenda 2000": le basi dell'allargamento

Le dichiarazioni entusiastiche che hanno concluso il paragrafo precedente non devono in nessun caso oscurare il fatto che *l'UE si è inizialmente dimostrata alquanto prudente in materia di allargamento*¹⁶. Impossibile per ovvie ragioni all'epoca socialista, l'adesione dei PECO è infatti rimasta un soggetto tabù anche nei primissimi anni Novanta (Lavigne 1995, 223; Stauffacher 6/97, 19), al punto che quest'eventualità non è stata seriamente presa in considerazione che a partire dal 1993.

A) I criteri di Copenaghen

Il Consiglio europeo tenutosi a Copenaghen tra il 21 ed il 22 giugno 1993 ha segnato una svolta decisiva nella *ostpolitik* comunitaria (Holvêque 1998, 514). La riunione è infatti sfociata in una decisione di principio a proposito dell'integrazione dei PECO, sino a quel momento mai presa in considerazione da parte di Bruxelles (Kulesza-Mietkowski 1993, 88). Ma non solo, *l'UE è addirittura andata oltre ed ha ufficialmente invitato gli stati dell'Europa centrale ed orientale a divenire membri*: "the associated countries in Central and Eastern Europe that so desire shall become members of the European Union" (Goldin 1996, 515). Da lì in poi, la questione di fondo non sarebbe pertanto più stata "se", bensì "come" e soprattutto "quando"¹⁷. Anche a questo proposito, le massime autorità europee sono state chiare: l'entrata dei PECO nell'UE avrà luogo "non appena saranno in grado di assumere gli obblighi dell'adesione e di soddisfare le condizioni economiche e politiche stabilite"¹⁸. Il Consiglio ha comunque pure aggiunto che molto sarebbe anche dipeso dal mantenimento della capacità d'azione e di funzionamento delle istituzioni europee (Stark 1995, 273; Redor 1997b, 196): si tratta della problematica del doppio adattamento accennata in precedenza (vedi parte II-capitolo 6.1.1).

In questo paragrafo, l'accento sarà però messo sulle esigenze richieste ai PECO nell'ottica di una loro futura adesione. Queste condizioni sono infatti state definite proprio in occasione della riunione in terra danese e per questo motivo si parla spesso di "*criteri di Copenaghen*":

¹⁶ D'altronde, come si avrà modo di vedere in seguito, l'attitudine prudente dell'UE è risultata una costante di tutto il processo e si manifesta parzialmente ancora oggi.

¹⁷ www.csis.org/europe/frm0004.html.

¹⁸ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_3.htm.

- innanzitutto, *bisogna essere uno stato europeo*. A questo proposito, si deve subito specificare che questa nozione non è così banale come potrebbe sembrare a prima vista: non si tratta infatti di un criterio puramente geografico, bensì di un apprezzamento politico, ciò che significa quindi che anche una nazione che non si trova fisicamente in Europa può eventualmente aderire all'UE¹⁹ (CGP 1999, 150);
- ci sono in seguito delle *esigenze di tipo politico*, incarnate dalla necessità di disporre d'istituzioni stabili che garantiscano la democrazia, la superiorità del diritto, il rispetto delle minoranze e la loro protezione ed i diritti dell'uomo (de La Serre 1996, 643);
- *l'adesione all'UE passa anche dalla soddisfazione di alcuni requisiti di stampo economico*, essenzialmente l'esistenza di un'economia di mercato ben funzionante e la capacità di fare fronte alla pressione concorrenziale ed alle forze di mercato all'interno dell'UE (Maresceau 1993, 514);
- da ultimo, *i paesi candidati devono essere in grado di assumere le obbligazioni dell'UE al momento della loro entrata*. In parole povere, si tratta di riprendere l'intero acquis comunitario²⁰ e di sottoscrivere gli obiettivi dell'Unione politica, economica e monetaria (CE 9-97, 1). La Commissione ha però insistito sul fatto che la trasposizione della legislazione europea nel diritto nazionale dei paesi candidati non è da sola sufficiente, ma deve anche essere accompagnata da una sua corretta applicazione: "incorporation of the acquis into legislation is necessary, but not in itself sufficient; it is necessary to ensure that it is actually applied" (EC 1999c, 3). Questo presuppone evidentemente la presenza di strumenti amministrativi adeguati (Sidjanski 1998).

Per quel che concerne l'importanza dei vari criteri, appare scontato affermare che *l'adesione dei PECO all'UE è subordinata allo stretto adempimento di tutti quanti, dal primo all'ultimo*. Da qualche anno a questa parte, è però anche vero che quello politico ha assunto un ruolo particolare ed il suo peso è andato sempre più crescendo. *Il Consiglio europeo di Lussemburgo (12-13 dicembre 1997) ha infatti fatto del suo rispetto una condizione preliminare all'apertura dei negoziati d'adesione*, decisione riconfermata due anni più tardi in occasione del Consiglio di Helsinki (10-11 dicembre 1999) (Consiglio europeo 1999). Con l'entrata in vigore del trattato di Amsterdam²¹, il primo maggio 1999, quest'esigenza ha inoltre acquisito una dimensione più larga e più solida²² (Kecsma 2000, 17-18; Katz 2000, 485):

¹⁹ Nel 1987, il Marocco ha per esempio chiesto l'adesione, ma non è stato ritenuto uno stato europeo alla luce di questo criterio (CGP 1999, 150).

²⁰ La sola ed unica eccezione è quella che si ispira all'UEM, per la quale sono state sin dall'inizio previste delle deroghe. Le misure di differenziazione sono fondate su dei criteri obiettivi di natura economica, ma non sono in ogni caso che temporanee (Polacek 1999, 114).

²¹ Il trattato di Amsterdam è stato firmato il 17 giugno 1997 e nell'ambito di questo lavoro sarà d'ora innanzi indicato con la sigla TUE.

²² Tutti gli avvenimenti in questione sono avvenuti dopo la pubblicazione del rapporto "Agenda 2000" e non rientrano quindi nel periodo analizzato in questo paragrafo. In quest'occasione, si è però deciso di fare un'eccezione, visto e considerato che si ha a che fare con delle modifiche apportate ai criteri che fanno l'oggetto di questa parte del lavoro.

- il nuovo trattato ha apportato una precisione all'articolo 49 (articolo O nel trattato di Maastricht), inserendo una specifica allusione all'articolo 6§1, allusione che non era invece presente nell'equivalente articolo del precedente trattato. Il nuovo articolo comincia in effetti in questo modo: "ogni Stato europeo che rispetti i principi sanciti nell'articolo 6, paragrafo 1 può domandare di diventare membro dell'Unione"²³ (art. 49 TUE). La volontà del TUE è dunque chiara e mira a rafforzare il criterio democratico: da un lato, l'articolo 49 fa riferimento all'articolo 6§1²⁴, dall'altro, la portata di quest'ultimo è più larga di quello del precedente trattato;
- il trattato di Amsterdam ha inoltre instaurato un meccanismo di punizioni, qualora uno stato violasse i principi annunciati all'articolo 6§1 una volta divenuto membro dell'UE. Questa possibilità d'intervento è accordata dall'articolo 7 TUE, che, attraverso il potere di sanzione del Consiglio, contribuisce quindi anch'esso a rafforzare il criterio politico.

Da queste evoluzioni, risulta pertanto che le esigenze politiche di Copenaghen agiscono ormai a tre livelli: condizione di negoziato in vista dell'adesione, condizione d'entrata e condizione del buon sviluppo della vita nell'Unione (Katz 2000, 485). A proposito del loro rafforzamento, non si può però fare a meno di constatare una certa incoerenza nelle azioni dell'Unione. È evidente che tale attitudine dimostra in modo limpido le paure che Bruxelles aveva al riguardo della situazione politica di questi paesi: da questo punto di vista, la fissazione di esigenze più severe risponde pertanto ad una logica ben precisa e coerente. L'aspetto paradossale della faccenda è però costituito dal fatto che, tra le nazioni che hanno ottenuto il diritto di negoziare la loro adesione a fine dicembre 1997²⁵ - ovvero solo alcuni mesi dopo la firma del trattato di Amsterdam - se ne trovavano alcune che non erano in misura di soddisfare i criteri di uno stato democratico così come definiti all'articolo 6§1 (Kecsma 2000, 17-18).

Al di là di questa piccola contraddizione, i criteri di Copenaghen costituiscono indubbiamente un elemento chiave nell'ambito del processo di allargamento dell'UE: *questi rappresentano infatti una sorta di standard di ammissibilità, i principi che condizionano - senza però per questo darne il diritto*²⁶ - *l'entrata dei PECO nell'UE, nonché ovviamente il quadro di riferimento per valutare i progressi dei papabili candidati* (Katz 2000, 483-484). A questo punto, ci si potrebbe anche chiedere quale fosse l'effettivo interesse dell'UE di fissare delle condizioni d'adesione. La risposta è alquanto semplice e facilmente intuibile: *l'obiettivo primario è infatti quello di assicurarsi che i PECO siano in misura di soddisfare*

²³ Questa disposizione rinvia dunque all'articolo 6§1 del TUE: "l'Unione si fonda sui principi di libertà, democrazia, rispetto dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, e dello stato di diritto, principi che sono comuni agli Stati membri" (art. 6§1 TUE). I principi di questo articolo sono stati adottati già nel 1978 e sono stati ripresi nel trattato di Maastricht agli articoli F§1 e F§2 del titolo I. L'articolo 6§1 del TUE non fa altro che riprenderli, apportando però alcune piccole precisioni (Kecsma 2000, 17).

²⁴ La grande lacuna del vecchio articolo O era proprio quella di non fare allusione all'esistenza di questi principi ed il rinnovato TUE ha dunque permesso di colmare questa lacuna (Kecsma 2000, 17).

²⁵ Vedi a questo proposito parte II-capitolo 6.1.2.D.

²⁶ Questo significa quindi che l'ultima parola spetta sempre a Bruxelles e che il rispetto di tutti i criteri non garantisce automaticamente l'adesione all'UE.

le loro obbligazioni di Stati membri a parte intera sin dal giorno della loro integrazione nell'UE (Polacek 1999, 113). A questo proposito, si può comunque notare che i criteri sono alquanto vaghi, allora che i PECO avrebbero con ogni probabilità preferito delle esigenze più precise, sul modello dei criteri di convergenza per la moneta unica^{27 28}. La definizione di condizioni difficilmente quantificabili risponde però ad una precisa volontà del Consiglio europeo, che ha agito in questo modo per potere disporre di un margine d'apprezzamento superiore al momento di fornire un giudizio sui paesi candidati. Più che quello di basarsi su risultati puntuali, lo scopo di Bruxelles è in effetti di valutare le tendenze in corso, ciò che dovrebbe in principio permettere di avere una visione più chiara della situazione reale²⁹.

Per concludere il discorso sui criteri di Copenaghen, “ces conditions clarifient superficiellement ce qu'un pays candidat doit faire pour faciliter son éligibilité; elles laissent toutefois la place à des interprétations différentes, et il n'est pas possible de donner une définition claire de ce que doit être un candidat admissible. Il est évident que certains pays auront des difficultés. On peut aussi se trouver dans le cas où les critères de la Communauté seront interprétés plus généreusement pour certains candidats que pour d'autres, avec les conséquences politiques que cela suppose” (CGP 1999, 152).

B) La strategia di pre-adesione

In occasione del Consiglio europeo di Essen (9 dicembre 1994), l'UE ha confermato la volontà di allargamento espressa a Copenaghen ed ha in quest'ottica adottato una strategia globale di pre-adesione per i paesi associati (Lavigne 1995, 225). Quest'ultima riposava inizialmente su quattro elementi³⁰ (Delpeuch 1996, 167; EC 1997a; CGP 1999, 167):

- *la messa in opera dell'accordo europeo* (vedi parte II – capitolo 5);
- *il Libro Bianco del maggio 1995*, che ha designato le principali misure da adottare nei vari settori in vista dell'armonizzazione della legislazione attenente al mercato interno (vedi parte II – capitolo 6.1.2.C);

²⁷ I criteri di convergenza sono cinque: l'inflazione non deve essere superiore di più di 1,5 % a quella media dei tre Stati membri meno inflazionistici; il deficit budgetario non deve essere superiore a 3 % del PIL; il debito pubblico non deve essere superiore a 60 % del PIL; il tasso d'interesse a lungo termine non deve essere superiore di più di 2 % a quello medio dei tre Stati membri che presentano i risultati migliori in materia d'inflazione; bisogna rispettare i margini di fluttuazione in materia di tasso di cambio (Yvars 1997, 335-336).

²⁸ Per quel che riguarda i criteri di convergenza, questi non costituiscono una condizione d'adesione, anche perché i PECO beneficeranno inizialmente, così come visto, di alcune deroghe nel campo della moneta unica. In ogni caso, l'UE ne terrà comunque conto nelle discussioni. Una loro evoluzione favorevole potrebbe pertanto costituire un più nella fase di negoziazione. A lungo termine, è però evidente che essi dovranno essere rispettati anche dai nuovi arrivati.

²⁹ L'utilizzo di indicatori quantificabili presenta infatti lo svantaggio di dovere automaticamente accettare uno stato che rispetta i criteri. Il rischio è però quello che possa trattarsi di un caso isolato e che la situazione peggiori negli anni seguenti. È proprio per questo motivo che l'UE ha optato per una soluzione più prudente.

³⁰ La strategia di pre-adesione è in seguito stata leggermente modificata nel 1998. Questi cambiamenti saranno presentati nella parte II – capitolo 6.2.

- *l'instaurazione di un dialogo strutturato tra le due parti su delle questioni d'interesse comune* (vedi parte II – capitolo 5);
- *l'affermazione del programma PHARE come principale strumento finanziario di sostegno* (vedi parte II – capitolo 8).

Lo scopo di tutte queste misure era evidentemente quello di preparare i PECO associati alla piena partecipazione come membri all'UE, dando loro delle indicazioni di massima che avrebbero in principio dovuto permettere di colmare il fossato ancora esistente tra i sistemi politico, economico e giuridico delle due parti implicate nell'allargamento³¹ (Glasmacher e Stern 1996, 497; Holvêque 1998, 515). La portata di queste decisioni è stata espressa in modo inequivocabile da Sir Leon Brittan, all'epoca commissario in carica, tra l'altro, per le relazioni con l'Europa Centrale ed Orientale: "en adoptant cette stratégie, Essen a rendu le processus irréversible". Ma nonostante il principio dell'adesione futura dei PECO fosse ormai ammesso anche a Bruxelles (Chavigny 1996, 109), l'UE ha comunque pur sempre mantenuto una posizione molto prudente, prova ne è che Alain Juppé si era affrettato a dichiarare - si era ancora nel 1994 - che il dialogo strutturato non cercava in nessun caso né d'anticipare i negoziati d'adesione, né di porre le condizioni per la medesima. La sua funzione avrebbe infatti unicamente dovuto essere quella di guidare i PECO nella definizione delle loro priorità. *Il fatto che ad Essen non sia stato definito nessun calendario concreto sta d'altronde a significare che l'Unione non era ancora pronta per impegnarsi in maniera decisa con i PECO* (Stark 1995, 275).

C) Il Libro Bianco sulla preparazione dei PECO associati all'integrazione della legislazione relativa al mercato interno

Il consiglio europeo di Cannes (maggio 1995) è stato marcato dalla redazione del Libro Bianco, una sorta di programma destinato ad aiutare i PECO già associati a preparare le loro economie a funzionare secondo le regole del mercato interno³² (Mossé 1998, 138). In quest'ottica, *il documento designa le misure chiave da adottare in ogni settore e propone un ordine cronologico approssimativo per procedere all'avvicinamento della legislazione*³³ (BM 1996, 161; CGP 1999, 167). È comunque importante segnalare che il mercato interno concerne unicamente le quattro libertà e non rappresenta quindi che una parte dell'acquis comunitario, allora che la ripresa integrale di quest'ultimo è invece una delle condizioni d'adesione. Proprio per questo, bisogna pertanto essere coscienti del fatto che l'adesione al mercato interno e l'integrazione nell'UE non sono affatto la stessa cosa: *il Libro Bianco non fissa infatti in nessun caso le modalità di un'adesione completa e non costituisce altro che una tappa - seppure indispensabile - preliminare* (Hoen 1998, 35-36; Mossé 1998, 138).

³¹ www.eudelegation.hu/relation5_en.php3.

³² Il mercato comune è stato definito all'articolo 7 del TR come "uno spazio senza frontiere interne, nel quale è assicurata la libera circolazione delle merci, delle persone, dei servizi e dei capitali secondo le disposizioni del presente trattato" (art.7 TR).

³³ Il LB non è comunque costrittivo, nel senso che i PECO hanno mantenuto una leggera libertà di decisione in materia di priorità e calendario (Stauffacher 6/97, 19).

Per quel che concerne l'apprezzamento generale della fase iniziale di pre-adesione, non si può proprio fare a meno di constatare che, nonostante l'accettazione del principio, l'UE ha continuato a comportarsi in maniera estremamente prudente, evitando in ogni caso di fare promesse e formulare date precise a proposito del suo allargamento ad est. A metà degli anni Novanta, esprimendo con ogni probabilità il pensiero della maggioranza dei cittadini e politici magiari, l'economista ungherese Andras Inotai ha d'altronde espresso chiaramente la sua amarezza e la sua incredulità a proposito del comportamento delle autorità comunitarie: 'quant à l'année 1989, elle symbolise indéniablement le changement le plus important de toute l'histoire de l'Europe de l'après-guerre. Il est donc autant plus surprenant que, jusqu'ici du moins, l'UE et/ou ses principaux membres n'ont réagi que mollement aux défis post-mur de Berlin. La volonté politique, absolument nécessaire pour lancer une stratégie d'élargissement à l'Est crédible et transparente, dépend de deux facteurs essentiels: une vision mobilisatrice et réaliste de l'Europe à construire et des hommes politiques imaginatifs, capables de se projeter dans l'avenir. L'Europe, malheureusement, est toujours en quête de l'une et des autres' (Inotai 1996, 103-104). Il Consiglio europeo di Madrid, alla fine del 1995, avrebbe però dato nuovo impeto al processo.

D) Il Consiglio europeo di Madrid ed il rapporto "Agenda 2000"

La tappa successiva del processo d'allargamento dell'UE ad est è dunque stata compiuta il 16 dicembre 1995 a Madrid, allorché il Consiglio ha precisato le prospettive d'adesione dei PECO ed ha per la prima volta evocato, pur senza citare date concrete, l'apertura dei negoziati (Inotai 1996, 79). Il summit ha in pratica confermato l'orientamento deciso un anno prima ad Essen, ma, questa volta, *i responsabili comunitari hanno anche manifestato una certa volontà di dare nuova linfa al processo e di accelerarlo*, auspicando vivamente che le discussioni con i primi PECO potessero iniziare parallelamente a quelle con Cipro e Malta³⁴, ovvero entro sei mesi dopo la fine della CIG, prevista per la metà del 1997 (Delpeuch 1996, 159).

Il Consiglio europeo ha poi chiesto alla Commissione di fornire il più rapidamente possibile un'opinione sulle candidature ufficialmente deposte (de La Serre 1996, 643). In quest'ottica, essa ha preparato un questionario di 160 pagine, comprendente più migliaia di domande, e lo ha spedito, nell'aprile del 1996, ai dieci PECO che avevano espressamente richiesto l'adesione. Le risposte, che avrebbero dovuto pervenire entro sei mesi, sarebbero evidentemente servite a dare delle utili indicazioni sul grado d'identità europea dei vari stati e sull'evoluzione prevedibile a questo riguardo, così da potere determinare le nazioni atte a cominciare i negoziati con Bruxelles ed eventuali regolamentazioni di transizione od eccezioni temporanee (Inotai 1996, 80; CGP 1999, 169). Oltre al giudizio sui vari candidati, la Commissione è inoltre pure stata invitata a realizzare uno studio d'impatto sulle conseguenze dell'allargamento per le politiche comunitarie, in particolare la PAC ed i fondi

³⁴ Come si vedrà in seguito, Malta non è però poi stata inserita nel primo gruppo di paesi autorizzati a negoziare con l'UE. Questo perché, nel 1996, il paese mediterraneo ha deciso di congelare la sua candidatura. La domanda d'adesione è comunque poi stata riattivata nel 1998 (CE 1999, 6).

strutturali, nonché un'analisi dettagliata del futuro quadro finanziario dell'UE, conto tenuto ovviamente dell'estensione ad est (EC 1997a; CE 1999, 10).

La risposta a tutte queste richieste è stata incarnata dal rapporto "Agenda 2000", reso pubblico il 16 luglio 1997. Questo documento, definito da Gaspard come il "processus de préparation des nouveaux instruments d'intervention de l'Union européenne pour la période 2000-2006" (Gaspard 1998, 600), conteneva infatti le prospettive per lo sviluppo futuro dell'UE e delle sue politiche, l'impatto dell'allargamento, il futuro quadro finanziario e le opinioni della Commissione a riguardo dei paesi candidati. Dopo questo studio approfondito, la Commissione ha raccomandato di aprire ufficialmente i negoziati con sei paesi: cinque PECO - Estonia, Polonia, Repubblica ceca, Slovenia, Ungheria - e Cipro³⁵ (EC 2000). La palla è a quel punto passata nelle mani del Consiglio europeo, a cui sarebbe spettata la decisione finale.

2 La definizione di una precisa strategia d'allargamento dell'Unione ad est

Il primo compito del Consiglio europeo avrebbe allora dovuto essere la scelta definitiva dei paesi invitati a negoziare la loro adesione. A questo proposito, le difficoltà sono subito apparse evidenti, visto e considerato che ogni Stato membro o parte in causa cercava di difendere i propri interessi ed esercitava delle pressioni in favore di una o l'altra delle nazioni che avevano deposto la loro candidatura: l'allora presidente della Commissione, Jacques Santer, privilegiava ad esempio un'inizio ridotto dal punto di vista numerico, limitato ai tre paesi di Visegrad scelti anche dalla NATO³⁶. Preoccupati per eventuali reazioni degli esclusi, i commissari tedesco, britannico ed olandese insistevano invece per l'inclusione di almeno uno stato baltico ed uno della ex-Yugoslavia (Goybet 1997, 509; Eastward ho, they said warily 19.7.97, 27). Italia, Danimarca, Svezia e Grecia erano però addirittura dell'idea che le discussioni avrebbero dovuto cominciare subito con tutti quanti i candidati, un'opinione in parte condivisa dal Parlamento europeo. Quest'ultimo, pur riconoscendo che dei negoziati intensivi avrebbero dovuto debuttare solo con i PECO più avanzati, ha d'altronde votato, il 3 dicembre 1997, un rapporto che sanciva che ogni aspirante membro, salvo la Slovacchia, avrebbe dovuto essere messo sulla stessa linea di partenza, onde evitare di compromettere il processo di riconciliazione in alcune regioni dell'est europeo e di provocare dei sentimenti di esclusione da parte dei non prescelti. *Il Consiglio europeo di Lussemburgo è infine riuscito a trovare una soluzione di compromesso in grado di accontentare le varie parti: i negoziati propriamente detti sarebbero infatti iniziati soltanto con i paesi più pronti - vale a dire i sei raccomandati dalla Commissione nel suo rapporto "Agenda 2000"³⁷ - ma, al tempo stesso, l'unità dell'operazione sarebbe stata garantita dalla decisione di lanciare un processo globale*

³⁵ www.eudelegation.hu/relation4_en.php3; www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_3.htm.

³⁶ Si rammenta al lettore che si tratta di Polonia, Repubblica ceca ed Ungheria, nazioni che avrebbero ottenuto l'adesione alla NATO nel 1999.

³⁷ Secondo Jacques Santer, i capi di Stato e di governo hanno all'epoca scelto "la voie de la sagesse et du réalisme" (Holvêque 1998, 521).

d'allargamento comprendente tutti gli undici paesi candidati (Holvêque 1998, 519-521). Concretamente, l'ampliamento odierno dell'UE comprende tre elementi (CE 1998a, 24; CE 1999, 6):

- il processo d'adesione, il cui via è stato dato a Bruxelles, in occasione di una riunione dei ministri degli affari esteri dei Quindici, dei dieci PECO e di Cipro, il 30 marzo 1998³⁸;
- il processo di negoziazione, avviato il 31 marzo 1998³⁹ per un primo gruppo di sei paesi ed il 15 febbraio 2000 con ulteriori sei candidati⁴⁰;
- la Conferenza europea.

2.1 Principi di base dell'ampliamento in corso

Il numero di stati membri dell'UE è destinato a crescere sensibilmente a breve-medio termine, ciò che provocherà senza alcun dubbio degli importanti sconvolgimenti all'interno del continente. Nell'ottica di gestire al meglio quest'aumento, l'UE ha definito una strategia fondata su due principi direttori: la differenziazione senza discriminazione e la natura evolutiva ed inclusiva del processo.

A) *Differenziare ma non discriminare*

All'inizio del processo d'allargamento, Bruxelles aveva balenato l'idea di un'adesione in blocco dei PECO, convinta che la soluzione del dialogo multilaterale tra le due parti avrebbe permesso di dare loro una maggiore forza di negoziazione (Redor 1997b, 193; Sidjanski 1998). Questo progetto è però ben presto stato abbandonato e si è infine optato per un trattamento individuale e personalizzato dei differenti candidati (Holvêque 1998, 519). *Ognuno di essi è pertanto esaminato in maniera specifica e giudicato in funzione dei propri meriti*⁴¹, *ciò che significa quindi che le varie nazioni avanzano nei negoziati al proprio ritmo, dettato essenzialmente dal loro grado di sviluppo, dagli sforzi intrapresi in vista di prepararsi all'integrazione nell'UE e dai problemi che restano da risolvere in quest'ottica*⁴² (Rucker 10-99, 79; CE 1999, 13-15; Prodi 1999).

A questo punto, ci si può però chiedere quale sia stata la molla che ha spinto l'UE a puntare su di un processo a più velocità e caratterizzato dalla massima flessibilità. La risposta a tale quesito è assai semplice ed è legata al fatto che, sin dall'inizio, è apparso evidente che non

³⁸ In seguito, sono però poi stati inseriti nella lista anche Malta e la Turchia, cosicché il processo d'allargamento dell'UE concerne oggi ben tredici paesi.

³⁹ Per l'Ungheria, i negoziati sono pertanto iniziati esattamente quattro anni dopo la deposizione della domanda d'adesione, avvenuta come detto il 31 marzo 1994.

⁴⁰ Attualmente, delle tredici nazioni che partecipano al processo di adesione, soltanto la Turchia non ha dunque ancora incominciato la fase di negoziazione.

⁴¹ Su questa base, sono ovviamente decisi sia l'inizio dei negoziati, sia lo svolgimento degli stessi una volta incominciati.

⁴² Questo significa dunque che, da un lato, l'inizio contemporaneo dei negoziati per due paesi non implica necessariamente anche una fine allo stesso momento, mentre, dall'altro, che è impossibile definire a priori la durata della fase di pre-adesione (EC 2000; www.eudelegation.hu/relations4_en.php3).

tutti i candidati sarebbero riusciti a soddisfare in ugual misura e, soprattutto, allo stesso tempo le condizioni d'adesione. Secondo le autorità comunitarie, non è quindi il caso di fare attendere alcune nazioni con il pretesto che altre non hanno ancora raggiunto lo stesso livello di preparazione (de La Serre 1996, 643). La decisione di applicare un trattamento differenziato non deve comunque trarre in inganno e fare pensare ad una situazione discriminatoria. Al momento del lancio dell'operazione d'ampliamento, Bruxelles ha infatti anche evidenziato che tutti i PECO ed i paesi mediterranei partecipanti all'allargamento sarebbero stati trattati su un piede d'uguaglianza: *ogni paese candidato è in effetti chiamato ad aderire all'Unione sulla base degli stessi criteri e partecipa alle stesse ed identiche condizioni al processo d'adesione* (Goybet 1998a, 6).

Ma come garantire allora l'assenza di discriminazione in un contesto caratterizzato dalla differenziazione delle diverse candidature?

Semplicemente, utilizzando degli indicatori obiettivi per misurare i progressi realizzati e definire il ritmo d'avanzamento dei negoziati proprio ad ogni singolo paese. A questo proposito, la scelta comunitaria di basarsi sul rispetto dei criteri di Copenaghen garantisce appieno l'obiettività e la trasparenza del processo (EC 1999a; A new pace? 2.10.99, 32; Kecsmar 2000, 15).

Ed a proposito della decisione di applicare una strategia fondata su una differenziazione senza discriminazione, si può ancora aggiungere che Laszlo Kovacs, ministro degli affari esteri ungherese in carica in quel periodo, si era all'epoca detto molto soddisfatto di questa soluzione (Kovacs 1997).

B) Un processo inclusivo ed evolutivo

Nell'ottica di rispettare le intenzioni definite dal primo principio, il Consiglio europeo di Lussemburgo ha preso altre importanti decisioni:

- *l'allargamento sarebbe stato un fenomeno aperto e coloro che non figuravano tra i prescelti per iniziare i negoziati non avrebbero in nessun caso dovuto sentirsi esclusi*. La decisione di distinguere il processo di negoziazione da quello di adesione - quest'ultimo, a differenza dell'altro, comprendente come visto tutti i paesi candidati - non fa d'altronde altro che riflettere questa volontà (Festoc 1998, 140). Le nazioni che sarebbero rimaste in lista d'attesa avrebbero poi anch'esse beneficiato di alcuni degli strumenti destinati ai sei eletti: l'accordo di partenariato, la partecipazione a pieno diritto alla Conferenza Europea⁴³

⁴³ La Conferenza europea è un forum multilaterale di discussione appositamente creato per tenere conto delle esigenze dei paesi momentaneamente esclusi dai negoziati con l'UE. Essa riunisce i quindici stati membri dell'UE e tutti i paesi a lei legati con un accordo d'associazione e che desiderano entrare a farne parte. Lo scopo è quello di procedere a delle consultazioni su delle questioni d'interesse generale, per esempio nel campo della PESC, degli affari interni e della giustizia, della cooperazione regionale, dei problemi economici (www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm). Sino ad oggi, la Conferenza europea si è riunita in quattro occasioni: il 12 marzo 1998 a Londra, il 6 ottobre 1998 a Lussemburgo ed il 19 luglio 1999 a Bruxelles. L'ultima riunione ha invece avuto luogo il 23 novembre 2000 a livello ministeriale ed il 7 dicembre 2000 a livello di capi di Stato o di Governo (CE 1999, 12; Conseil - Affaires générales 4.12.00). Attualmente, si sta anche pensando di elargire il campo e la natura della Conferenza, anche se, a detta della Commissione, non è il caso di procedere troppo presto in questo senso, pena il rischio di condurre a delle sovrapposizioni con altre istanze internazionali e di diluire il processo d'allargamento (CE 1998a, 33).

e gli aiuti finanziari pre-adesione previsti dall'UE (Holvêque 1998, 514-521; Goybet 1998a, 6);

- *per i paesi non invitati al tavolo delle discussioni, l'esclusione non sarebbe in ogni caso stata che temporanea*, anche perché la partecipazione al processo d'adesione garantiva comunque l'entrata nell'UE, indipendentemente dal fatto che si fossero già cominciati i negoziati ufficiali o meno (EC 2000). Il problema di fondo era che, a fine dicembre 1997, alcuni paesi erano ancora troppo lontani dal rispetto dei criteri di Copenaghen e si sarebbe quindi trattato di attendere tempi e condizioni migliori per dare il via alla fase di negoziazione (Bucci 1.4.98, 2). Il Consiglio europeo si era però impegnato ad esaminare annualmente la situazione di questi ritardatari, al fine di valutarne i progressi e di accoglierli quando quest'ultimi fossero stati giudicati sufficienti (Goybet 1997, 509; CE 1998b): è proprio in questo senso che si parla di processo evolutivo.

A dimostrazione di quanto appena affermato, la Commissione europea, in data 13 ottobre 1999 e sulla base dei rapporti annuali, ha suggerito l'apertura dei negoziati con i cinque PECO scartati a Lussemburgo⁴⁴ e Malta. Il Consiglio europeo ha accettato la proposta nel corso della sua riunione di Helsinki (10-11 dicembre 1999), precisando però che, da un lato, l'inizio delle discussioni sarebbe stato subordinato al rispetto dei criteri politici⁴⁵, mentre, dall'altro, che le condizioni d'adesione sarebbero rimaste tali e quali e che il loro completo rispetto rappresentava un'esigenza inderogabile. In altre parole, il principio di differenziazione avrebbe quindi assunto un ruolo ancora più importante: il fatto di cominciare i negoziati non implicava pertanto necessariamente una loro rapida conclusione⁴⁶ (A new pace? 2.10.99, 32; Rucker 12-99, 79; NBH 1999, 126).

Da ultimo, si può ancora segnalare che il summit di Helsinki ha pure segnato il riconoscimento della Turchia in qualità di partecipante al processo d'adesione, anche se il paese non è per il momento ancora stato invitato a negoziare (The European Union decides it might one day talk Turkey 18.12.99, 25). Recentemente, la Croazia ha anch'essa manifestato il suo interesse nei confronti dell'UE, ma a Bruxelles non è tuttora caduta nessuna decisione ufficiale a questo proposito (The Union pauses for breath 12.2.00, 27).

In conclusione, l'allargamento dell'UE ai PECO ed ai paesi mediterranei riposa su basi solide e chiaramente definite. Oltre che sui principi direttori, l'operazione si fonda però poi anche su tutta una serie di altri elementi.

⁴⁴ Bulgaria, Romania, Lettonia, Lituania e Slovacchia.

⁴⁵ Per la Bulgaria e la Romania, sono poi anche state fissate alcune condizioni supplementari.

⁴⁶ D'altro canto, è però anche vero che l'applicazione del principio dell'avanzamento dei negoziati in funzione dei meriti fa sì che i paesi del secondo gruppo possono teoricamente aderire prima di quelli del primo (Rucker 10-99, 79). Nella realtà, una tale ipotesi è comunque difficilmente realizzabile. Secondo il presidente della Commissione Romano Prodi, il solo fatto che esista, almeno sulla carta, questa possibilità potrebbe però spingere le nazioni della seconda ondata ad accelerare le riforme (Prodi 1999).

2.2 Principali componenti dell'attuale processo d'allargamento dell'UE

Cinque grandi tasselli compongono e caratterizzano l'ampliamento odierno dell'UE: la strategia di pre-adesione rafforzata, l'esame analitico della legislazione comunitaria (*screening*), i negoziati d'adesione, la procedura di controllo regolare e la strategia d'integrazione nazionale.

A) *Il rafforzamento della strategia di pre-adesione*

In seguito all'evoluzione del processo di allargamento durante il biennio 1996-1997, le autorità comunitarie hanno deciso di intensificare la strategia di pre-adesione definita in occasione del Consiglio europeo di Essen nel 1994 (EC 2000). In quest'ottica, sono recentemente state introdotte due novità: il partenariato d'adesione e la partecipazione accresciuta dei PECO ai programmi comunitari.

a) *Il partenariato d'adesione*

Nel 1997, il rapporto "Agenda 2000" ha tra l'altro sottolineato la necessità di orientare l'aiuto verso i bisogni specifici di ogni singolo stato, apportando in particolare un sostegno per sormontare i problemi identificati negli avvisi della Commissione⁴⁷. L'UE ha risposto a quest'esigenza proprio attraverso l'introduzione di questo strumento⁴⁸ (EC 1998), che si prefigge di *riunire tutte le forme di supporto in un unico quadro di riferimento e di lavorare assieme agli aspiranti membri nell'ambito di questo quadro, sulla base di un programma di preparazione all'adesione chiaramente definito* (EC 2000). Si tratta in pratica di inquadrare i futuri membri e di prepararli al meglio all'entrata nell'UE, permettendo loro di adeguarsi il più presto possibile e nel modo più completo alle realizzazioni comunitarie, acquis in primis, così da facilitarne l'integrazione⁴⁹.

Per quel che concerne i contenuti del partenariato, esso precisa (EC 1997a; EC 1997c; EC 1998; Polacek 1999, 115):

- *i settori prioritari nei quali rimane ancora del lavoro da svolgere in vista dell'integrazione nell'UE*. Le azioni da intraprendere nell'ottica di correggere i difetti identificati nei rapporti sulle diverse candidature sono state suddivise in due gruppi, a corto ed a medio termine;
- *un calendario per l'esecuzione delle priorità e gli strumenti da utilizzare per raggiungerle*. In quest'ottica, ogni candidato è chiamato a prendere degli impegni precisi nel quadro di un Programma Nazionale per la Ripresa dell'Acquis (PNRA)⁵⁰;

⁴⁷ Per quel che concerne questi avvisi, vedi parte II – capitolo 6.2.2.C.

⁴⁸ La prima versione dei differenti partenariati d'adesione è stata redatta nel 1998 ed in seguito si è proceduto con una revisione annuale. L'ultimo partenariato relativo all'Ungheria è stato approvato dal Consiglio nel dicembre 1999 (CE 2000b, 8).

⁴⁹ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm.

⁵⁰ Per un'analisi più precisa del PNRA, vedi parte II – capitolo 6.2.2.D.

- *l'aiuto finanziario che l'UE s'impegna ad accordare per permettere la realizzazione degli obiettivi fissati nel partenariato*⁵¹, *nonché le condizioni per poterne beneficiare.*

Il partenariato d'adesione può in fin dei conti essere considerato un capitolato d'oneri e di diritti (Goybet 1998b, 286), paragonabile ad una carta stradale che indica la via da seguire ed avverte sulle aree di pericolo⁵². Affinchè questo strumento possa sempre svolgere efficacemente il suo compito, è però necessario che esso venga regolarmente aggiornato in funzione dei bisogni e dei progressi effettuati (EC 1998; EC 1999b, 78). A questo proposito, una sua prima revisione è stata realizzata nel 1999.

Da ultimo, si può ancora aggiungere che, pur non mettendo assolutamente in dubbio la sua utilità, alcune voci critiche hanno evidenziato il fatto che, anche in quest'ambito, l'UE non ha sinora mai fatto riferimento ad alcuna data concreta d'adesione (Festoc 1998, 156).

b) Una sempre maggiore partecipazione ai programmi comunitari

In vista di rafforzare ulteriormente la strategia di pre-adesione, il partenariato è stato accompagnato da una seconda importante novità, ossia l'estensione della partecipazione dei PECO ai programmi dell'UE. La concessione di tale opportunità costituisce evidentemente un utile preparazione per le nazioni candidate, dal momento che permette loro di familiarizzarsi con le politiche e le procedure dell'Unione. I responsabili dei PECO possono inoltre approfittare dell'esperienza degli stati membri in vari campi e di quella degli istituti ed organi comunitari, che può in particolare dare un notevole contributo per meglio organizzare la ripresa dell'acquis (EC 1997a).

Per quel che concerne l'applicazione concreta di questa misura, si può segnalare che *l'Ungheria partecipa oggi attivamente a più programmi dell'UE. Tra i principali, si possono senza dubbio segnalare Socrates nel campo dell'educazione, Leonardo da Vinci in quello della ricerca e Gioventù per l'Europa*⁵³ (CE 1998a, 25-26).

⁵¹ Per quel che riguarda gli aiuti finanziari, si può anche segnalare che il Consiglio europeo ha al tempo stesso deciso di aumentare sostanziosamente i montanti a disposizione dei PECO. Conformemente alle decisioni prese, l'aiuto pre-adesione in loro favore è infatti destinato ad essere più che raddoppiato durante il periodo 2000-2006. Questo attraverso un riorientamento del programma PHARE, destinato a rimanere il principale strumento in questo senso, e la creazione di due nuovi strumenti entrati in vigore nel 2000: l'ISPA, uno strumento strutturale che comporta azioni simili a quelle del fondo di coesione dell'UE, ed il SAPARD nel campo dell'agricoltura (Rucker 8/9-99, 150; www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm). Per il periodo 2000-2006, la somma annuale prevista a titolo di queste tre forme d'assistenza è di 3'120 milioni di euro (CE 1999, 20). A proposito di aiuti, si può inoltre aggiungere che il sostegno dell'UE è da solo insufficiente per rispondere alle grandi esigenze dei PECO. Una cooperazione più intensa con altre istituzioni finanziarie internazionali (IFI) è pertanto richiesta, ma anche questo rischia comunque di non bastare: un maggiore coinvolgimento in termine di investimento delle aziende degli stessi PECO appare infatti pure necessario (Glasmacher e Stern 1996, 500-501; CE 1998a, 27; EC 1998). La problematica del sostegno finanziario ai candidati all'adesione sarà in ogni caso ripresa in dettaglio nell'ottavo capitolo, motivo per il quale il lettore è rimandato a quella parte del lavoro per informazioni più esaustive.

⁵² www.eudelegation.hu/relations4_en.php3.

⁵³ L'Ungheria partecipa a questi tre programmi dal primo settembre 1997. Negli anni seguenti, la repubblica magiara ha poi ottenuto il diritto di partecipare anche ad altri, ad esempio nell'ambito sociale o culturale (www.eudelegation.hu/relations5_en.php3).

In parole povere, per riassumere il tutto, la strategia di pre-adesione applicata dal 1998 in avanti riposa essenzialmente sui seguenti elementi: l'accordo europeo, il partenariato d'adesione ed il PNRA, l'aiuto di pre-adesione e l'apertura dei programmi comunitari ai paesi candidati (CE 1999, 16). Per quel che riguarda la sua importanza, si possono senz'altro riprendere le conclusioni fornite dalla Commissione europea nel suo studio d'impatto del 1997: "a real link exists between the effort and means provided during the pre-accession period, and the impact of enlargement on the Union and its policies, not least in terms of cost. A link also exist between the pre-accession effort, and the timetable of accession itself" (EC 1997b).

B) *Lo screening*

Lo *screening* può essere definito come l'esame analitico dell'acquis comunitario (Holvêque 1998, 521) e deve essere suddiviso in due grandi componenti: quello iniziale, che ha preceduto il debutto dei negoziati su ogni singolo capitolo, e quello d'attualizzazione, operato in parallelo alla loro evoluzione. Per quel che concerne il caso ungherese, la prima fase di quest'esercizio è stata effettuata tra l'aprile 1998 e l'autunno 1999 (CE 2000b, 12) ed ha consistito nella presentazione, da parte degli esperti della Commissione europea, di tutti i capitoli dell'acquis, esposto in maniera dettagliata nel quadro di incontri multilaterali e bilaterali. In occasione delle riunioni multilaterali, sono per lo più stati indicati gli adattamenti tecnici ai trattati dell'UE che sarebbero risultati necessari in vista di rendere possibile l'adesione di nuovi membri. Durante le sessioni bilaterali, si è invece proceduto ad un'interrogazione dei responsabili magiari, i quali hanno dovuto fornire delle risposte esaustive a tutta una serie di domande molto precise e riguardanti la capacità di accettare i capitoli rilevanti dell'acquis, la richiesta di eventuali arrangiamenti transitori, l'adozione delle leggi necessarie per essere conformi con la legislazione comunitaria, la presenza di strutture amministrative idonee per applicarle e farle rispettare (EC 2000). *Tutte queste operazioni hanno permesso di aiutare i vari paesi candidati a meglio comprendere le regole che fondano l'UE e d'identificare in anticipo i possibili problemi che sarebbero potuti sorgere durante le discussioni* (EC 1998a, 28; CE 1999, 13): sono proprio questi i due principali scopi dello *screening* iniziale.

Indubbiamente utile per fare il punto della situazione prima di dare avvio ai negoziati veri e propri, la procedura di esame dell'acquis perderebbe in ogni caso molto del suo senso se non fosse accompagnata da un costante aggiornamento della situazione. In quest'ottica, le due parti hanno pertanto deciso di intraprendere un processo di *screening* d'attualizzazione, che si svolge in contemporanea alle discussioni allo scopo di, da una parte, integrare il nuovo acquis⁵⁴, dall'altra, verificare e valutare i progressi compiuti nell'applicazione della legislazione comunitaria per quel che riguarda i capitoli già aperti⁵⁵ (CE 1999, 14, 34). L'aggiornamento dello *screening* è cominciato nel corso del mese di febbraio 2000 e coprirà il nuovo acquis sino al primo gennaio 2000 (CE 2000b, 12).

⁵⁴ Come più volte segnalato, la costruzione comunitaria è in effetti in perenne evoluzione.

⁵⁵ Se lo *screening* d'attualizzazione dovesse rivelare che un paese candidato non rispetta gli impegni assunti, allora certi capitoli possono anche essere riesaminati (CE 1999, 14).

C) *I negoziati d'adesione ed i rapporti regolari*

Da un punto di vista generale, dopo avere proceduto allo *screening* della legislazione comunitaria, i paesi candidati e l'UE sono tenuti a presentare una posizione di negoziazione per i capitoli in questione. Quando entrambe sono state accettate dagli Stati membri, le discussioni possono infine cominciare. In questo paragrafo, l'attenzione sarà rivolta soltanto agli aspetti teorici legati ai negoziati, mentre l'evoluzione concreta dello *screening* e dei dibattiti sui vari capitoli sarà analizzata più avanti (vedi a questo proposito parte II – capitolo 6.3). In ogni caso, si può comunque almeno già segnalare che, per sette primi capitoli, le nazioni scelte a Lussemburgo hanno presentato la loro posizione di negoziazione l'undici settembre 1998. Un mese più tardi, quest'ultima è stata accettata dal Consiglio dei ministri, il quale ha fissato all'undici novembre 1998 la data dell'avvio *strictu sensu* dei negoziati (NBH 1998, 118; EC 2000).

Questi definiscono i termini sulla base dei quali i paesi candidati aderiranno all'UE e si concentrano essenzialmente sulle condizioni d'adozione, applicazione e rispetto dell'acquis comunitario^{56 57}. A questo proposito, si può tra l'altro ricordare che gli aspiranti membri hanno l'opportunità di richiedere dei periodi transitori, ma questi devono necessariamente essere di durata e portata ragionevoli⁵⁸: le eccezioni saranno pertanto rare ed in ogni caso limitate nel tempo (EC 1997a).

Per quel che riguarda lo svolgimento dei negoziati, essi sono condotti nel quadro di conferenze intergovernative bilaterali e sono pilotati dal Consiglio dei ministri, assistito in questo suo compito dalla Commissione (Holvêque 1998, 521). Le sessioni si tengono a livello di ministri o di delegati, in pratica i rappresentanti permanenti per gli stati membri e gli ambasciatori o negoziatori capo per quelli candidati. Quando anche le discussioni sull'ultimo capitolo dell'acquis saranno state dichiarate chiuse, i risultati dei negoziati saranno ripresi in un progetto di trattato d'adesione, che sarà sottomesso al Consiglio europeo per approvazione ed al Parlamento europeo per avviso conforme. Dopo la firma, esso sarà rimesso alle nazioni membre ed a quelle candidate per la ratifica, un'operazione che può anche implicare un referendum e che rischia quindi di necessitare più anni. Una volta terminata tutta la procedura, il trattato entrerà finalmente in vigore ed i paesi candidati assumeranno finalmente lo statuto di membro a parte intera dell'UE (CE 1999, 12-13). *Per il momento, la soluzione finale è però ancora lontana ed i negoziati si trovano ancora nella loro fase più calda.*

⁵⁶ www.csis.org/europe/frm0004.html.

⁵⁷ Onde evitare possibili confusioni, bisogna comunque ricordare che la ripresa e l'applicazione dell'acquis non è che uno dei criteri d'adesione all'UE. La soddisfazione delle condizioni economiche e politiche è come visto di pari importanza e l'entrata nell'UE passa obbligatoriamente dal rispetto di tutti i criteri di Copenaghen, indipendentemente dal fatto che i negoziati si concentrano più su alcuni aspetti che non su altri.

⁵⁸ Questo ci permette di concludere che l'allargamento ad est dell'UE segue lo schema classico adottato anche nel corso degli ampliamenti precedenti, ovvero la ripresa integrale, ma dispersa nel tempo, dell'acquis. Così facendo, si arriverà pertanto alla creazione di un'Europa a doppia velocità. Questa soluzione è stata preferita ad un'altra di cui si era pure parlato prima del lancio del processo d'integrazione dei PECO, vale a dire l'applicazione differenziata delle politiche comuni, che avrebbe favorito le deroghe almeno quanto, se non addirittura di più, il transitorio. In un caso del genere, i nuovi membri sarebbero stati integrati senza partecipare ad alcune delle politiche comuni, ma l'UE ha deciso di scartare quest'ipotesi e di optare per una soluzione più tradizionale e già consolidata.

Uno strumento particolarmente importante per determinare il loro avanzamento è costituito dai rapporti sui singoli candidati redatti dalla Commissione europea. In occasione della sua riunione di Lussemburgo, il Consiglio ha chiesto alla Commissione di valutare su base annuale i progressi compiuti dagli aspiranti membri a riguardo della soddisfazione dei criteri di Copenaghen⁵⁹ (CGP 1999, 173). Il primo rapporto regolare, che ha riguardato i dieci PECO, Cipro e la Turchia, è stato presentato nell'ottobre 1998, mentre il secondo - esteso pure a Malta - è seguito un anno più tardi, nel novembre del 1999. Il terzo della serie è invece stato pubblicato di recente, il 7 novembre 2000. *Questi documenti rappresentano un vero e proprio pilastro del processo d'adesione e servono da base per prendere delle decisioni a proposito della condotta dei negoziati o - ciò che è stato il caso recentemente - della loro estensione ad altre nazioni.* La pubblicazione regolare di tali rapporti rientra ovviamente nella logica di approccio dinamico ricercato dall'UE in materia di allargamento (CE 1998a, 2).

D) La strategia d'integrazione ungherese

L'integrazione nell'UE è un processo complesso e che necessita la presa in conto di più aspetti contemporaneamente, prova ne è che i criteri di Copenaghen variano dal campo politico a quelli economico, giuridico e legislativo. Una buona preparazione all'adesione implica pertanto degli sforzi multipli e - soprattutto - perfettamente coordinati tra loro. In quest'ottica, le autorità magiare hanno sviluppato una strategia globale nazionale d'integrazione (Inotai 1996, 86-87), che riposa essenzialmente sui seguenti elementi:

- *una crescita economica sostenibile è indispensabile e condiziona in modo fondamentale gli sviluppi futuri* (NBH 1997, 150);
- *un programma d'armonizzazione delle leggi*, la cui realizzazione è, tra l'altro, una delle esigenze segnalate nel partenariato d'adesione. Le autorità hanno presentato una prima versione del PNRA nella seconda metà del 1998 (NBH 1998, 118), versione poi aggiornata nell'estate dell'anno seguente ed una seconda volta nel mese di giugno 2000. Questo documento copre tutti i capitoli dei negoziati d'adesione ed espone la maniera in cui l'Ungheria conta rispettare le priorità definite nel partenariato. In quest'ottica, il PNRA sottolinea i compiti concreti da realizzare in vista dello sviluppo legislativo ed istituzionale⁶⁰ richiesto, un calendario per la loro esecuzione, nonché le esigenze di costo e di finanziamento, le risorse umane e le strutture amministrative necessarie a questo fine (EC 1999c, 4; NBH 1999, 126; CE 1999, 19). Al di là della sua utilità di presentare nero su bianco la strada da seguire, il PNRA è pure una componente decisiva del processo di pre-

⁵⁹ La valutazione dei progressi si basa su numerose fonti d'informazioni: indicazioni date dal paese stesso in vista di aggiornare gli avvisi, insegnamenti provenienti dalle riunioni tenute nel quadro degli AE e dello *screening*, informazioni contenute nel PNRA, rapporti del Parlamento europeo, valutazioni comunicate dagli Stati membri, lavori di organizzazioni internazionali (Consiglio dell'Europa e OSCE in particolare), istituzioni finanziarie internazionali, organizzazioni non profit (CE 1998a, 3).

⁶⁰ Si può pertanto annotare ancora una volta che non si tratta soltanto di riprendere l'*acquis*, bensì pure di sviluppare la capacità amministrativa e giudiziaria indispensabile alla sua applicazione ed al suo rispetto (CE 1998a, 21).

adesione, visto e considerato che l'UE attribuisce un'importanza particolare alla coerenza tra, da una parte, le informazioni fornite dai paesi candidati durante le riunioni di *screening* a proposito della loro disponibilità a riprendere l'acquis e, dall'altra, le misure concrete corrispondenti iscritte appunto nel programma (CE 1998a, 25). Si può infine ancora aggiungere che il PNRA attualizzato del 1999 prevede un allineamento completo della legislazione, salvo in qualche rara area⁶¹, entro fine dicembre 2001 (EC 1999b, 83): la differenza d'approccio con Bruxelles, che non ha invece mai fatto riferimento ad alcuna data precisa, è evidente e sintomatica della diversità di visione del problema da parte delle due fazioni⁶²;

- *la preparazione della società all'adesione è un aspetto particolarmente importante della strategia nazionale e non va assolutamente trascurato.* In questo senso, si tratta innanzitutto d'intensificare il dialogo con il pubblico e d'informare la gente delle prevedibili conseguenze dell'integrazione⁶³. Lo scopo non deve comunque essere soltanto quello di assicurarsi il sostegno popolare, bensì pure di mobilitare gli individui, affinché si possano massimizzare i guadagni e minimizzare le perdite di tale operazione per l'intera società. Secondariamente, bisogna sostenere gli agenti economici e la popolazione, in vista di risolvere le difficoltà legate all'aggiustamento ed alla competizione. È infatti chiaro che, così come è il caso per la transizione, anche l'adesione all'UE avrà i suoi vincitori e sconfitti e tra i secondi si ritroveranno con grande probabilità le stesse categorie di persone già bistrattate nel quadro del processo di riforma dell'economia (su tutti, lavoratori poco qualificati o con meno educazione scolastica ed abitanti delle zone economicamente sfavorite). Le autorità hanno evidentemente l'obbligo di occuparsi di queste classi sociali doppiamente perdenti, al fine di evitare un aggravamento delle disparità e la creazione di una pericolosa situazione d'instabilità⁶⁴ (Inotai 1996, 104-107; NBH 1997, 150);
- allo scopo di gestire al meglio il processo d'integrazione, l'Ungheria si è dotata, nel 1996, di un nuovo quadro istituzionale, che ha sostituito l'inefficace e distorta struttura di decisione precedente. La strategia di pre-adesione riposa oggi su quattro livelli istituzionali ed alla testa si trova l'Ufficio per l'integrazione, diretto dal Primo ministro ed a cui partecipano cinque ministeri in relazione con l'UE (interno, affari esteri, industria e

⁶¹ All'epoca del lancio del processo d'adesione, l'allora ministro degli affari esteri ungherese Laszlo Kovacs ha a questo proposito sottolineato che l'Ungheria avrebbe potuto aderire all'UE soltanto se fosse stata in grado di assumerne le conseguenze. In quest'ottica, sempre secondo Kovacs, le autorità avevano quindi interesse a richiedere la minor quantità possibile di deroghe, limitandosi a fare uso di questa possibilità soltanto in quei campi dove l'adeguamento aveva effettivamente conosciuto dei ritardi (Kovacs 1997). A questo proposito, Budapest ha in particolare chiesto dei periodi transitori nel campo della libera circolazione delle persone e dell'agricoltura (Rucker 3-00, 73).

⁶² Come già evidenziato, l'opposizione tra l'entusiasmo dell'Ungheria - e dei PECO più in generale - e la prudenza comunitaria è d'altronde risultato uno dei *leitmotiv* delle discussioni sin dal loro inizio.

⁶³ Come si vedrà più avanti, l'assenza d'informazione al riguardo è d'altronde un problema tuttora d'attualità in Ungheria (vedi parte II-capitolo 6, conclusione).

⁶⁴ In una situazione del genere, l'Ungheria non potrebbe in effetti approfittare appieno delle opportunità offerte dall'integrazione: numerose risorse potrebbero per esempio venire utilizzate per garantire la stabilizzazione sociale al posto che per finanziare ambiziosi progetti di recupero economico (Inotai 1996, 106-107).

commercio, finanze, giustizia), il segretario di Stato all'integrazione, il segretario di Stato dell'Ufficio del Primo ministro ed il capo della forza strategica d'integrazione: come si può ben vedere, *la preparazione dell'adesione è dunque stata piazzata al più elevato livello politico, ciò che dimostra in modo chiaro quali siano le priorità del paese* (Inotai 1996, 91-92).

Nelle relazioni con Bruxelles, Budapest dispone logicamente di un potere alquanto limitato e si trova in pratica in una situazione nella quale le risulta difficile influenzare in modo decisivo le decisioni: *l'elaborazione di una strategia d'integrazione accurata assume dunque un'importanza smisurata per l'Ungheria e può rivelarsi un atout decisivo nel quadro del processo di negoziazione*⁶⁵ (Inotai 1996, 105).

In conclusione di questo paragrafo dedicato alle principali scelte strategiche intervenute nel quadro del processo d'allargamento ad est dell'UE, si può semplicemente annotare che *quest'operazione deve prendere in conto due obiettivi potenzialmente in conflitto tra loro: la rapidità e la qualità*. Da un lato, l'ampliamento è tenuto ad avanzare abbastanza celermente per non scoraggiare i paesi candidati ed incitarli a proseguire i loro sforzi. Al tempo stesso, esso deve però riposare su fondamenta sicure, affinché i nuovi membri siano in grado di svolgere il loro ruolo sin dall'inizio della partecipazione all'UE (Prodi 1999). Sempre a proposito del ritmo, il commissario in carica per l'allargamento, Günter Verheugen, ha precisato che questo “*ne doit pas être trop rapide pour ne pas menacer l'unité de l'UE, mais pas trop lent pour ne pas décourager les candidats*” (Rucker 8/9-99, 150).

Sino a questo punto, l'analisi ha portato essenzialmente sulle caratteristiche ed i principali aspetti strategici dell'ampliamento. L'insegnamento più importante è indubbiamente che l'adesione dell'Ungheria avverrà non appena il paese e l'UE stessa saranno pronti a compiere questo passo. Nel prossimo paragrafo, l'interesse sarà pertanto portato verso il grado attuale di preparazione delle due parti in causa.

3 Preparazione all'adesione: il punto alla situazione in casa magiara e comunitaria

L'integrazione di una decina di nuovi stati nell'UE implica come visto un doppio sforzo di adattamento. Da parte ungherese, si tratta di procedere a tutta una serie di riforme in vista di soddisfare i criteri di Copenaghen, vera e propria condizione *sine qua non* per aderire all'Unione. Per quel che concerne l'UE, l'allargamento necessita invece una revisione del sistema istituzionale e di alcune politiche.

⁶⁵ Così come l'assenza di una strategia può invece, ovviamente, rivelarsi un punto a sfavore.

3.1 L'Ungheria ed i criteri di Copenaghen⁶⁶

A) *I criteri politici*

Alla luce degli ultimi sviluppi e della situazione attuale, si può senz'altro affermare che l'Ungheria risponde ormai pienamente alle esigenze di questi criteri (Katz 2000, 485). A dire il vero, il sistema politico poteva essere considerato solidamente installato già prima dell'inizio del processo di negoziazione. Sulla base dell'analisi dei risultati delle seconde elezioni libere tenutesi nel 1994, Andras Inotai era infatti giunto alla conclusione che *‘la Hongrie...satisfait déjà aux conditions politiques de l'adhésion autant, sinon plus, que certains pays membres de l'UE’* (Inotai 1996, 82). I vari rapporti della Commissione effettuati a partire dal 1997 non hanno fatto altro che confermare queste impressioni:

- le istituzioni garanti la democrazia e le regole del diritto (Parlamento, esecutivo, autorità giudiziaria) funzionano bene e sono stabili;
- i diritti dell'uomo e quelli fondamentali sono rispettati, prova ne è che l'Ungheria ha accettato le più importanti convenzioni internazionali sui diritti umani⁶⁷;
- le principali libertà (pluralismo politico, libertà d'espressione, libertà di religione) sono garantite;
- le minoranze sono grossomodo rispettate. Le tredici presenti in Ungheria hanno ad esempio potuto eleggere degli autogoverni di minoranza nazionale. Al giorno d'oggi, il loro rispetto è oltremodo importante, visto e considerato che una delle ragioni dell'allargamento è proprio quello di evitare la frammentazione del continente e dei conflitti del tipo di quello scoppiato in Kosovo nella primavera del 1999 (Kecsmar 2000, 15);
- dal 1990 ad oggi, le elezioni hanno avuto regolarmente luogo in condizioni libere e corrette. Si è inoltre assistito ad un'alternanza al potere ed il ruolo dell'opposizione è ampiamente riconosciuto.

La Commissione europea ha comunque anche insistito sul fatto che alcuni piccoli margini di miglioramento rimangono ancora possibili, in particolare in tre campi specifici:

- *la corruzione va assolutamente combattuta in maniera più efficace*. La lotta contro questo fenomeno costituisce d'altronde una delle priorità del governo ungherese, prova ne è che,

⁶⁶ Le informazioni contenute in questo paragrafo provengono quasi tutte, per ovvie ragioni, dai lavori della Commissione europea: Agenda 2000 (EC 1997a; EC 1997b; EC 1997c), i partenariati d'adesione (EC 1998; EC 1999c) ed i rapporti regolari generali e sull'Ungheria (CE 1998a; EC 1999a; EC 1999b; CE 2000b). Nel limite del possibile, si è inoltre cercato di fare riferimento ai documenti più attuali, vale a dire il partenariato d'adesione 1999 ed i rapporti regolari 1999 e 2000. Proprio per questo motivo, nel testo saranno indicati tra parentesi soltanto i riferimenti bibliografici altri che quelli appena citati.

⁶⁷ Per una lista esaustiva, vedi CE 2000b, 97.

negli ultimi anni, sono state introdotte numerose misure in questo senso⁶⁸. Nonostante ciò, il problema resta inquietante e gli sforzi in questa direzione possono e devono essere ulteriormente intensificati;

- in Ungheria, malgrado i progressi compiuti nel settore della protezione e del rispetto delle minoranze, *gli zingari soffrono ancora di discriminazioni ed esclusione sociale*⁶⁹. Nell'ottica di migliorare la situazione dei roms e la loro integrazione, le autorità hanno perciò deciso di adottare un programma d'azione a medio termine, il quale mette l'accento sulla lotta contro le discriminazioni nel campo dell'educazione, dell'impiego, della salute, dell'alloggio, della cultura e dei servizi sociali. Inoltre, nel quadro di un programma che favorisce l'impiego di poliziotti zingari, il loro numero è stato aumentato e la cooperazione con le organizzazioni roms è stata intensificata. Finanziariamente, nel 2000 sono stati accordati dei crediti budgetari di un montante totale di 19 milioni di euro in favore della minoranza zingara. Nonostante questi progressi, la situazione dei roms rimane difficile ed il programma in loro favore non potrà dare i suoi frutti che a medio termine. Nei prossimi anni, sarà pertanto importante che quest'ultimo continui ad essere applicato a livello regionale e locale e che si possa continuare a disporre di risorse adeguate a questo fine;
- il problema della sovrappopolazione delle prigioni assume connotati sempre più preoccupanti in Ungheria. Attualmente, la popolazione carceraria supera di circa 60 % la capacità, le condizioni di detenzione non corrispondono sovente alle norme internazionali ed il numero di sorveglianti in rapporto a quello di detenuti è insufficiente. Per rimediare alla situazione, il governo ha lanciato un programma di modernizzazione dei penitenziari

⁶⁸ Creazione di nuove unità anticorruzione, nuovi metodi di formazione e d'azione per il personale specializzato, modernizzazione dell'equipaggiamento audiovisivo della polizia, creazione di un numero verde a disposizione dei cittadini per segnalare eventuali casi di corruzione in seno alla polizia, proposta di una nuova legislazione in materia di conflitti d'interesse, accordo di cooperazione anticorruzione con la vicina Romania, eliminazione dei cavilli legali che offrono l'opportunità per una potenziale corruzione, ratifica della convenzione dell'OCSE sulla lotta contro la corruzione di agenti pubblici stranieri nelle transazioni commerciali internazionali (settembre 1998), modifica del codice penale allo scopo di rafforzare la sicurezza pubblica e rendere più severe le punizioni (marzo 1999), firma della convenzione penale sulla corruzione del Consiglio d'Europa (aprile 1999) e di un accordo nel contesto dell'Iniziativa di cooperazione nel sud-est europeo (maggio 1999), ratifica della convenzione del consiglio d'Europa relativa al riciclaggio, al depistaggio, al pignoramento ed alla confisca dei prodotti del crimine (dicembre 1999).

⁶⁹ Alcuni semplici esempi dovrebbero permettere di comprendere facilmente l'entità del fenomeno: "en raison des mauvaises conditions de logement et de santé, l'espérance de vie des Roms est inférieure de dix ans en moyenne à celle du reste de la population. Pour ce qui est de l'enseignement, moins de 46 % d'entre eux ont achevé le cycle d'études primaire et seulement 0,24 % ont obtenu un diplôme secondaire ou universitaire...la majorité des plaintes pour cause de discrimination concernaient la pratique des collectivités locales - il s'agissait dans la plupart des cas d'un racisme au quotidien, tel que le refus d'accès à un café ou à un emploi. La discrimination en matière de logement et d'accès aux institutions publiques demeure également un grave problème...quant aux enfants roms, la plupart d'entre eux sont placés dans des écoles spéciales...le médiateur a constaté à plusieurs reprises que le nombre anormalement élevé d'élèves roms dans ces écoles est injustifié et est un signe de discrimination...en outre, un tribunal hongrois a confirmé en appel un jugement condamnant une collectivité locale à verser une indemnité aux élèves roms d'une école primaire qui avait organisé pour eux une cérémonie de remise des diplômes distincte de celle des autres élèves" (CE 2000b, 20-21).

ed ha pure pianificato la costruzione di nuove carceri conformi alle esigenze internazionali in materia⁷⁰.

Questi tre problemi non sono evidentemente da sottovalutare e vanno assolutamente combattuti con tutte le forze a disposizione. La loro esistenza non permette però di smentire la conclusione precedente, secondo la quale l'Ungheria presenta oggi i requisiti politici necessari per aderire all'UE. D'altronde, come sottolineato nel 1998 a Praga dal capo della Task Force "Negozianti d'adesione" della Commissione europea, Nikolaus van der Pas: "politically, we are well on track. The EU would not have started negotiations with the six applicants if they were not functioning democracies – and we are delighted that they are"⁷¹, (van der Pas 1998).

B) I criteri economici

Dal punto di vista economico, l'adesione all'UE presuppone la soddisfazione di due condizioni: un'economia di mercato funzionante e la capacità di fare fronte alle pressioni della concorrenza ed alle forze di mercato all'interno dell'UE.

a) Un'economia di mercato funzionante

Per quel che concerne questo primo criterio, agli occhi della Commissione un'economia può essere considerata di mercato se presenta le seguenti caratteristiche (CE 9-97, 2):

- l'equilibrio tra l'offerta e la domanda nasce dal libero gioco delle forze di mercato, mentre i prezzi e gli scambi sono anch'essi liberi;
- non esiste nessuna barriera importante né all'entrata sul mercato (creazione di nuove aziende), né all'uscita (fallimenti);
- il sistema giuridico, compresa la regolamentazione relativa ai diritti di proprietà, è funzionante; le leggi possono essere applicate ed i contratti eseguiti;
- la stabilità macroeconomica è realizzata, ciò che implica una stabilizzazione appropriata dei prezzi ed un risanamento duraturo delle finanze pubbliche e del saldo esterno;
- esiste un largo consenso a proposito delle fondamenta della politica economica;
- il settore finanziario è sufficientemente sviluppato per orientare il risparmio verso gli investimenti produttivi.

⁷⁰ A proposito dello stato delle prigioni, si deve comunque aggiungere che la situazione non è preoccupante soltanto in Ungheria, bensì pure in alcuni paesi già membri dell'UE, come per esempio Italia e Francia.

⁷¹ Non bisogna infatti dimenticare che l'adesione all'UE è subordinata al rispetto di tutti i criteri di Copenaghen, ma che la realizzazione delle condizioni politiche costituisce al tempo stesso anche un'esigenza per la semplice apertura dei negoziati. Il fatto che Bruxelles abbia accettato di cominciare le discussioni con Budapest significa quindi che quest'ultima era in grado di garantire il rispetto del criterio politico.

A grandi linee, in Ungheria queste condizioni sono oggi realizzate: i meccanismi di mercato sono ormai presenti nella maggior parte dei settori economici, le strutture legali ed istituzionali che accompagnano il mercato sono viepiù state rafforzate, il paese è economicamente stabile ed esiste un consenso politico generale sugli aspetti fondamentali della politica economica⁷². Passando brevemente in rassegna gli aspetti presentati nell'ambito di questo lavoro, si possono d'altronde constatare le seguenti evoluzioni:

- l'opera di risanamento delle finanze pubbliche è stata accelerata a partire dal 1995 e l'Ungheria è attualmente sulla buona strada in questo campo (vedi parte I – capitolo 1);
- l'inflazione sembra sotto controllo, diminuisce di anno in anno e le previsioni per il futuro prossimo sono anch'esse incoraggianti. Il sistema bancario ungherese è sano e funzionante, mentre il mercato dei capitali ha pure conosciuto un buon sviluppo nella seconda metà degli anni Novanta (vedi parte I – capitolo 2);
- il livello della disoccupazione preoccupa ancora le autorità, anche se si cominciano a vedere i primi risultati delle misure sin qui introdotte. Il fiorino è già da anni convertibile e la politica del cambio è indubbiamente efficace e ben gestita, prova ne è che il sistema delle “*crawling-pegs*”⁷³ potrà con ogni probabilità essere abbandonato a breve-medio termine (vedi parte I – capitolo 3);
- la privatizzazione può essere considerata conclusa e l'Ungheria presenta un settore privato degno di questo nome, caratterizzato da una buona crescita del numero di aziende private (vedi parte I – capitolo 4);
- il paese è fortemente integrato nell'economia mondiale ed è molto attrattivo per gli investitori esteri. Dopo le gravi difficoltà della metà degli anni Novanta, sia il saldo esterno (BOC) che il debito estero hanno conosciuto un'evoluzione positiva nella seconda metà del decennio, anche se i risultati più recenti sono stati un po' meno brillanti (vedi parte II – capitoli 5 e 7);
- la liberalizzazione dell'economia è avanzata in modo significativo.

Sulla base di questi insegnamenti, si può senz'altro affermare che, pur restando ancora molto lavoro da svolgere⁷⁴, l'Ungheria può oggi essere considerata un'economia di mercato funzionante: ed è d'altronde la stessa conclusione alla quale è giunta anche la Commissione europea.

⁷² Segnatamente sull'importanza dell'adesione all'UE, sul sostegno alle aziende del settore privato e sulla necessità di fare appello all'investimento diretto straniero per finanziare la ristrutturazione industriale.

⁷³ Le autorità magiare hanno optato per questo sistema per il semplice fatto che, all'alba degli anni Novanta, esso era considerato la soluzione ideale nel contesto economico dell'epoca. Per quel che concerne invece i motivi precisi che hanno condotto all'introduzione delle *crawling-pegs*, il lettore è rimandato alla parte I – capitolo 3.

⁷⁴ Così come d'altronde evidenziato in ogni singolo capitolo di questo lavoro.

b) La capacità di fare fronte alle pressioni della concorrenza ed alle forze di mercato all'interno dell'UE

A causa della sua natura prospettiva, questo secondo criterio è leggermente più difficile da valutare rispetto all'altro. Il suo rispetto dipende inoltre, in parte, dalla realizzazione del primo e le misure introdotte allo scopo di aumentare la capacità di fare fronte alla concorrenza ed alle forze di mercato hanno bisogno di tempo per esercitare il loro impatto. Per cercare di giudicare al meglio i progressi in questo senso, la Commissione europea si basa comunque sui seguenti indicatori (CE 9-97, 2):

- l'esistenza di un'economia di mercato funzionante e caratterizzata da un grado di stabilità macroeconomica sufficiente per permettere agli agenti economici di prendere le loro decisioni in un ambiente stabile e prevedibile;
- un volume sufficiente di risorse umane e materiali, comprese le infrastrutture, l'insegnamento e la ricerca;
- l'attitudine delle aziende ad adattarsi, ciò che implica l'accesso al capitale-rischio, al personale qualificato ed ai mezzi tecnologici necessari;
- il livello d'integrazione commerciale con l'UE raggiunto prima dell'allargamento, apprezzato in termine di volume e di natura dei beni scambiati con i paesi membri⁷⁵.
- la proporzione delle piccole aziende, da un lato, perché esse tirano di norma più largamente profitto da un miglior accesso al mercato, dall'altro, perché la preponderanza delle grandi unità potrebbe anche indicare una maggiore reticenza ad effettuare gli aggiustamenti necessari.

Dopo avere analizzato tutti questi elementi, la Commissione ha espresso il parere secondo il quale l'Ungheria dovrebbe essere in misura di rispettare questo criterio a medio termine, a condizione però di mantenere gli sforzi attuali. Grazie in particolare alla ristrutturazione delle aziende, ai massicci investimenti di primo insediamento ed all'afflusso di IDS, la competitività dell'economia è infatti aumentata notevolmente negli anni Novanta, al punto che i prodotti d'esportazione hanno raggiunto un elevato grado di competitività nei confronti di quelli comunitari. Un altro elemento molto positivo da questo punto di vista è poi stato rappresentato dalla crescita dinamica delle PMA.

In conclusione, l'Ungheria non rispetta ancora pienamente i criteri economici presi nel loro insieme, ma non è al tempo stesso nemmeno troppo lontana dalla loro completa soddisfazione. *I progressi recenti sono infatti stati incoraggianti e, proseguendo allo stesso ritmo di adeguamento, il paese dovrebbe riuscire a riempire tutte le esigenze economiche*

⁷⁵ Più l'integrazione è grande, meno la ristrutturazione richiesta dall'adesione sarà ovviamente importante.

*nel giro di pochi anni*⁷⁶. Per rendere tutto ciò possibile, le autorità devono però imperativamente continuare a consolidare le condizioni per una forte crescita degli investimenti. Questo presuppone in particolare la messa in opera di politiche macroeconomiche prudenti ed il proseguimento delle riforme strutturali:

- un'attenzione particolare dovrà innanzitutto essere portata alla ristrutturazione delle finanze pubbliche, che va necessariamente accelerata allo scopo di assicurare la consolidazione fiscale a medio termine. In quest'ottica, bisogna prioritariamente procedere alla riforma del sistema dei servizi medici e della socialità più in generale, nonché ad un controllo fiscale annuale atto ad armonizzare la sorveglianza e la presentazione delle finanze pubbliche con le procedure dell'UE (vedi anche parte I – capitolo 1);
- in campo finanziario, si tratterà di introdurre una regolazione più precisa, di rafforzarne l'esecuzione e di continuare lo sviluppo dei mercati, affinché possano raggiungere la completa maturità;
- il settore dell'acciaio va pure ristrutturato in linea con le esigenze dell'UE;
- per quel che concerne l'agricoltura, le autorità devono invece cercare di creare un mercato delle terre funzionante e di mettere a punto la versione definitiva del registro delle proprietà e delle terre;
- bisognerà inoltre cercare di lottare contro le disparità regionali e di migliorare la flessibilità e la mobilità del lavoro;
- da ultimo, bisogna proseguire gli sforzi per migliorare le condizioni necessarie alla creazione ed allo sviluppo di aziende private, con particolare attenzione alle PMA.

C) La capacità di assumere le obbligazioni di Stato membro

Per quel che riguarda la ripresa dell'acquis, la Commissione ha fissato tre criteri di giudizio, ovvero i progressi nella trasposizione e nell'applicazione delle obbligazioni elencate nell'AE, di quelle definite nel LB e delle altre parti dell'acquis. I rapporti sin qui pubblicati hanno evidenziato il fatto che il processo di allineamento è sempre proseguito ad un buon ritmo ed è pure stato accompagnato da misure istituzionali e finanziarie appropriate, ciò che ha indubbiamente permesso di facilitare l'applicazione della legislazione. *Secondo le autorità comunitarie, l'Ungheria ha praticamente adottato le misure precisate nell'AE e nel LB, mentre per quel che concerne il resto dell'acquis dovrebbe essere in grado di riprenderne l'essenziale a medio termine, sotto riserva di progressi in alcuni settori specifici.* A questo proposito, le principali aree d'apprensione rimangono l'agricoltura e

⁷⁶ Kecsmař stima che, mantenendo la crescita attuale, l'Ungheria potrebbe soddisfare completamente i criteri economici verso il 2003-2004 (Kecsmař 2000, 16). A quella data, il PIL ungherese rapportato al valore medio dell'UE dovrebbe inoltre essere, con grande probabilità, superiore a quello di Irlanda, Grecia, Portogallo e Spagna al momento della loro adesione (Stauffacher 6/97, 21).

l'ambiente⁷⁷. Particolare preoccupazione destano inoltre l'impiego e gli affari sociali, l'energia, i trasporti, la fiscalità e la sorveglianza del mercato. Se, da un lato, i campi appena citati devono fare l'oggetto di maggiore attenzione, dall'altro, bisogna comunque anche essere coscienti del fatto che ulteriori sforzi sono tuttora richiesti anche nelle altre aree dell'acquis comunitario: *al di là di tutto, il giudizio complessivo è però indubbiamente positivo.*

Passando alla capacità giudiziaria ed amministrativa di applicare la legislazione comunitaria, l'Ungheria ha senza dubbio compiuto dei progressi significativi. In campo giudiziario, l'accento è stato messo sullo sviluppo di specifici corsi di formazione per l'apprendimento e la comprensione delle politiche e delle leggi dell'UE⁷⁸. A questo punto, il proseguimento degli sforzi sin qui intrapresi è però di vitale importanza ed il funzionamento del sistema giudiziario deve essere migliorato senza sosta, in particolare continuando ad assicurare un personale sufficiente e ben formato ed apportando un'attenzione particolare ai problemi dell'accumulazione di casi nei tribunali⁷⁹ e dell'informatizzazione di quest'ultimi. Dal punto di vista amministrativo, si è invece proceduto ad una riforma dell'amministrazione pubblica⁸⁰ ed i risultati più importanti sono stati registrati in materia di mercato interno, con la creazione della maggior parte delle istituzioni necessarie alla sua esecuzione. In ogni caso, la capacità di applicazione è aumentata anche negli altri campi dell'acquis, ma i rapporti della Commissione europea sottolineano chiaramente che ulteriori sforzi sono oggi necessari per migliorare il funzionamento dell'amministrazione e degli uffici competenti in vari settori⁸¹. *Globalmente, si può pertanto concludere che l'apparato amministrativo e giudiziario necessario per applicare correttamente la legislazione comunitaria deve ancora essere perfezionato. L'evoluzione recente ha però fornito dei segnali positivi in questo senso e l'Ungheria dovrebbe essere in misura di dotarsi delle strutture adeguate a medio termine.*

Da ultimo, vale sicuramente la pena di spendere qualche parola su due obbligazioni specifiche dell'adesione, ovvero la partecipazione alla PESC ed all'UEM. *Per quel che riguarda la prima, l'Ungheria è già attualmente pronta per parteciparvi*, mentre per quel che concerne la seconda il discorso è leggermente più complicato e merita di essere trattato a parte. Come fatto notare in precedenza, i PECO attualmente candidati non sono tenuti ad

⁷⁷ All'epoca socialista, nonostante i primi tentativi di riforma economica, il paese è sempre stato caratterizzato da una struttura industriale estremamente inquinante. Oggigiorno, malgrado essi siano diminuiti dopo la caduta del muro di Berlino, i livelli d'emissione sono ancora alti secondo gli *standard* internazionali (Goldin 1996, 516). I costi dell'aggiustamento saranno pertanto giocoforza elevati e sono stimati a 20-30 miliardi di euro (CGP 1999, 221).

⁷⁸ All'epoca del rapporto regolare 1999, in Ungheria c'erano già 106 giudici specializzati nella legge comunitaria, mentre ulteriori 700 erano in fase di formazione. Quest'ultimi hanno poi terminato la loro formazione nel corso del 2000.

⁷⁹ Delle prime misure in questo senso sono state introdotte di recente o lo saranno nei prossimi mesi.

⁸⁰ Si è in particolare continuato ad applicare il programma di formazione destinato a preparare i funzionari ungheresi all'adesione all'UE, mettendo in particolare l'accento sulla conoscenza dei vari campi e sulle conoscenze linguistiche (inglese, francese e tedesco).

⁸¹ L'amministrazione deve per esempio essere rafforzata ulteriormente nelle seguenti aree: competizione, telecomunicazioni, agricoltura, pesca, caccia e utilizzazione delle acque, energia, trasporti, impiego e politica sociale, ambiente, controllo dell'aiuto statale, sorveglianza del mercato, protezione dei consumatori, giustizia ed affari interni, dogana, controllo finanziario, fiscalità ed utilizzo dell'assistenza finanziaria dell'UE.

adottare la moneta unica subito al momento della loro entrata nell'UE: l'adozione dell'euro è infatti prevista soltanto a medio-lungo termine, anche se la partecipazione all'UEM è obbligatoria sin dall'inizio. *Concretamente, si possono in fin dei conti distinguere tre tappe preparatorie ed ognuna di esse comporta la ripresa di un acquis specifico:*

- una fase di pre-adesione caratterizzata dalla necessità di riprendere i seguenti elementi della legislazione comunitaria sull'UEM: conclusione della liberalizzazione ordinata dei movimenti di capitale, proibizione di finanziamenti diretti del settore pubblico da parte della Banca centrale e dell'accesso privilegiato di quest'ultimo alle istituzioni finanziarie, allineamento degli statuti della Banca centrale nazionale sulle esigenze del trattato di Maastricht, compresi l'indipendenza delle autorità monetarie ed il rispetto dell'obiettivo della stabilità dei prezzi;
- le esigenze della prima fase mirano a permettere la partecipazione all'UEM dei paesi candidati al momento della loro adesione. Una volta entrata nell'Unione, l'Ungheria dovrà pertanto conformarsi al titolo VI del trattato, che comporta tutta una serie di obbligazioni: accettazione degli obiettivi dell'Unione economica e monetaria, riconoscimento della politica del cambio come affare d'interesse comune e partecipazione più tardi al meccanismo di cambio, riconoscimento delle politiche economiche come affare d'interesse comune e coordinazione delle politiche economiche tra gli stati membri attraverso la partecipazione alle procedure comunitarie, prevenzione di deficit governativi eccessivi ed accettazione delle disposizioni pertinenti del patto di stabilità e di crescita, proseguimento dell'adattamento degli statuti della Banca centrale nazionale in vista della sua integrazione nel sistema europeo delle banche centrali, progresso nel rispetto dei criteri di convergenza;
- l'ultima tappa sarà ovviamente costituita dalla sostituzione della moneta nazionale con l'euro. La partecipazione dei nuovi membri alla zona euro sarà decisa in funzione delle condizioni richieste per l'adozione della moneta unica ed in seguito ad un esame tendente a determinare se è stato o meno raggiunto un grado di convergenza durevole.

Attualmente, l'Ungheria si trova evidentemente ancora nella prima di queste fasi. *L'allineamento legislativo previsto è sinora proceduto ad un buon ritmo ed il paese condivide già gli scopi dell'UEM e ne accetta le obbligazioni* (Kovacs 1998): la partecipazione dell'Ungheria all'UEM in quanto non partecipante alla zona euro (seconda fase) non dovrebbe pertanto porre troppi problemi a medio termine. Per quel che concerne invece il passaggio alla terza fase, alcune stime reputano possibile il rispetto dei criteri di convergenza attorno alla metà del decennio⁸². Gli sforzi ed i progressi compiuti in questa direzione, in brevissimo tempo, da nazioni quali Spagna, Portogallo ed Italia sembrano d'altronde dare credito a quest'ipotesi (Mossé 1998, 156).

⁸² L'Ungheria, per bocca del suo Primo ministro di allora, non ha d'altronde nascosto di volere accedere il più rapidamente possibile all'UEM dopo l'adesione all'UE (Horn 1997). Recentemente, il ministro degli affari esteri Janos Martonyi, ribadendo lo stesso concetto, ha però pure sottolineato che "cela ne pourra se faire qu'au minimum deux ans après l'adhésion à l'UE" (Rucker 2-99, 61).

In conclusione di questo paragrafo, per avere un'idea globale del rispetto di questo criterio, può risultare utile dare un rapido sguardo all'evoluzione dei negoziati d'adesione sui singoli capitoli dell'acquis⁸³. Lo *screening* della legislazione comunitaria è, come detto, stato realizzato tra l'aprile 1998 e l'autunno 1999, mentre le discussioni sono successivamente state aperte in modo ufficiale per ventinove dei trentuno capitoli⁸⁴. *Per quel che concerne quelli provvisoriamente già chiusi*⁸⁵, il loro numero ammonta per il momento a diciotto (EC 2000; Rucker 6-7-00, 218; Les négociations progressent inégalement 9.4.01, 2). Tra i dossier invece ancora in discussione, due in particolare pongono dei grandi problemi (Who will join Europe's club - and when? 8.4.00, 31; Rucker 8-00, 81):

- innanzitutto, *l'agricoltura*, settore nel quale esiste ancora oggi un evidente disaccordo tra le posizioni delle parti. Da un lato, i paesi candidati spingono in effetti per ottenere l'integrità dei sussidi agricoli, dall'altro, gli Stati membri non appaiono affatto disposti ad accordare loro il benché minimo vantaggio in questo senso⁸⁶. Altre difficoltà sono poi rappresentate dal problema del modo di fissazione dei contingenti lattieri e dagli aspetti commerciali, punto sul quale di recente sono comunque stati registrati i primi progressi⁸⁷. La questione agricola è inoltre particolarmente delicata a causa del fatto che il settore sta conoscendo attualmente un periodo molto difficile. I recenti problemi della mucca pazza e dell'afta epizootica hanno infatti messo ulteriore pressione sul budget agricolo comunitario ed hanno reso ancora più urgente di quanto già non lo fosse la riforma della PAC;
- *il secondo settore sensibile è quello della libera circolazione delle persone*. L'Ungheria desidera la completa apertura delle frontiere sin dal giorno dell'adesione, ma i Quindici, Germania e Austria su tutti, tendono a frenare le ambizioni magiare e suggeriscono al contrario dei lunghi periodi transitori iniziali in cui il libero movimento sarebbe negato.

⁸³ L'allegato 10 presenta la lista completa di tutti i capitoli dell'acquis che fanno l'oggetto dei negoziati tra l'Ungheria e l'UE.

⁸⁴ Sino ad oggi, solo i capitolo "istituzioni" e "varie" non sono infatti ancora stati aperti ufficialmente (Rucker 6-7-00, 218; Conseil - Affaires générales 4.12.2000). Si può inoltre pure aggiungere che, alla fine del 1999, i capitoli aperti erano soltanto ventitre. A quel punto, l'Ungheria ha però fatto la voce grossa ed esplicitamente domandato l'apertura dei negoziati su tutti quelli rimanenti. Ad inizio 2000, l'ambasciatore magiaro presso l'UE, Endre Juhasz, è al proposito stato molto chiaro: "nous devons confronter nos positions. S'il y a un problème faisons le maintenant. S'il y a des risques de tensions, laissons les s'exprimer. S'il y a une crise, elle doit éclater maintenant" (Rucker 3-00, 73). E l'intervento di Juhasz ha indubbiamente prodotto gli effetti desiderati, visto e considerato che, nei mesi seguenti, la presidenza portoghese dell'UE ha immediatamente dato seguito alla richiesta ungherese.

⁸⁵ È importante ricordare che i negoziati sui vari capitoli vengono sempre chiusi a titolo provvisorio e possono sempre fare l'oggetto di una riapertura delle discussioni, in caso per esempio di cambiamenti della legislazione comunitaria o di mancata ottemperanza delle proprie obbligazioni da parte dell'Ungheria.

⁸⁶ A detta degli Stati membri, gli aiuti diretti sono inadatti per i paesi candidati, rischiano di nuocere alla ristrutturazione del settore e di generare delle tensioni sociali (Rucker 8-00, 81).

⁸⁷ È stato infatti concluso un accordo di liberalizzazione che prevede, per certi prodotti e per delle quantità limitate, la soppressione dei dazi doganali all'importazione e delle restituzioni comunitarie all'esportazione. Quest'accordo dovrebbe in principio garantire un aumento del volume degli scambi (Rucker 8-00, 81).

Questo per evidenti motivi legati alla paura d'immigrazione massiva in provenienza dalla parte orientale del continente⁸⁸.

A questo punto, dopo avere passato in rapida rassegna il grado di preparazione dell'Ungheria nei vari campi definiti dai criteri di Copenaghen, non resta altro che apprezzare la situazione da un punto di vista generale. *La prima osservazione è evidente ed è che, in questo preciso istante, la repubblica magiara non rispetta ancora le condizioni d'adesione all'UE: il solo criterio politico è pienamente rispettato, mentre quelli economici e legislativi non lo sono che parzialmente. Ciò non toglie però che il paese ha comunque compiuto enormi progressi in questa direzione, prova ne è che la Commissione europea ha chiaramente affermato che il paese dovrebbe a medio termine essere in grado di soddisfare appieno tutte le esigenze.* Tra i PECO, l'Ungheria è inoltre uno degli stati più pronti per l'adesione, così come sottolineato pure da Günter Verheugen in una sua recente visita a Budapest. Il commissario europeo per l'allargamento ha in effetti lodato gli sforzi realizzati ed ha spronato le autorità a proseguire allo stesso ritmo le riforme economiche e la ripresa dell'acquis, così da effettivamente essere tra i primi candidati ad aderire all'UE (Günter Verheugen, membre de la Commission européenne, encourage la Hongrie à maintenir le rythme des réformes, 22.2.2000). L'entrata di nuovi membri nell'Unione non dipende però soltanto dalla loro preparazione, bensì anche dalla capacità della stessa UE di accoglierli.

3.2 Bruxelles e l'allargamento: problemi d'adattamento e prospettive⁸⁹

“Pour que l'élargissement réussisse, les pays candidats doivent mener leurs négociations avec une Union dotée d'un cadre financier clair, de perspectives précises pour ses politiques communes et d'institutions efficaces” (Holvêque 1998, 520). Queste parole, espresse dal presidente francese Jacques Chirac pochi mesi prima dell'inizio ufficiale dei negoziati d'adesione con l'Ungheria⁹⁰, riassumono perfettamente quelle che sono le principali riforme imposte all'Unione dall'allargamento.

⁸⁸ A questo proposito, non si deve infatti dimenticare che, a medio termine, le porte dell'UE si apriranno non soltanto per l'Ungheria, bensì anche per altri paesi più poveri e quindi potenzialmente fornitori di emigranti. Uno studio dell'Organizzazione internazionale per le migrazioni (OIM), reso pubblico a Ginevra l'otto gennaio 1999, è giunto alla conclusione che l'adesione di Ungheria, Repubblica ceca, Slovenia e Polonia non dovrebbe generare un'ondata d'emigrazione a lungo termine. Per i restanti paesi, quest'ipotesi non è invece da escludere (Rucker 2-99, 60-61).

⁸⁹ Si ricorda al lettore che l'UE considera l'attuale allargamento come un processo raggruppante più paesi. Questo significa quindi che le autorità comunitarie ragionano sulla base di un futuro ampliamento ad un vasto gruppo di nazioni, motivo per il quale le indicazioni contenute in questo paragrafo non si riferiscono in modo specifico all'Ungheria, bensì considerano il problema nel suo insieme.

⁹⁰ Si era per la precisione al 9 dicembre 1997. Alla fine di quella settimana, il Consiglio europeo di Lussemburgo avrebbe poi deciso di lanciare ufficialmente il processo d'adesione.

A) La riforma delle istituzioni

Dal 1957 ad oggi, il sistema istituzionale comunitario non ha mai subito delle profonde modifiche⁹¹. Questo significa quindi che l'UE, nata come CEE più di quarant'anni fa, funziona ancora oggi secondo le regole di quest'ultima, regole che sono ovviamente state concepite per sei soli paesi⁹² (Fratzscher 1994, 230; Eastward ho, they said warily 19.7.97, 27). A misura che l'Unione si è allargata, questi meccanismi si sono però a poco a poco rivelati sempre più inadeguati, ciò che non è comunque troppo sorprendente: rispetto agli inizi, il numero di Stati membri è infatti più che raddoppiato e l'aumento delle difficoltà di gestione dell'UE rientra pertanto in una qual certa logica naturale. A questo punto, viste e considerate le difficoltà di funzionamento che già un'Unione a quindici conosce, non è dunque difficile prevedere che *la struttura istituzionale attuale non potrà di certo reggere lo shock dell'ampliamento odierno*, il quale dovrebbe a medio termine condurre alla creazione di un'UE di ventisette membri^{93 94} (Prodi 1999). *La riforma delle istituzioni europee è pertanto di vitale importanza e si tratta della sola soluzione che potrà permettere all'UE di preservare la sua capacità di funzionare efficacemente e di continuare a garantire l'equilibrio istituzionale generale* (EC 1997b; CGP 1999, 153): *il mantenimento dello statu quo al prossimo allargamento provocherebbe invece, con quasi certezza, una rottura fatale* (Silvestro 1996, 566).

Le autorità comunitarie sono comunque coscienti di questo pericolo e da alcuni anni stanno lavorando in vista di stabilizzare in forma duratura il sistema istituzionale⁹⁵. A dire il vero, la Conferenza di Amsterdam (1997) avrebbe già dovuto apportare una soluzione definitiva al problema, ma i Quindici non sono invece riusciti a mettersi d'accordo ed hanno preferito rimandare la riforma ad ulteriore data⁹⁶ (Eastward ho, they said warily 19.7.97, 27; Polacek 1999, 112). Quest'assenza di un accordo ha fatto l'oggetto di molte critiche ed ha pure spinto tre paesi (Belgio, Francia e Italia) a reclamare esplicitamente, attraverso una dichiarazione comune in cui hanno sottolineato il fatto che un rafforzamento in questo senso costituisce una condizione indispensabile per l'accoglimento dei paesi candidati, una soluzione alle difficoltà istituzionali (Holvêque 1998, 516; CGP 1999, 170). La risposta di Bruxelles non si è fatta attendere, anche se non si può fare a meno di constatare che la formula adottata dalle autorità comunitarie è risultata un po' più elastica rispetto a quanto auspicato dalle tre nazioni appena citate. Il Consiglio di Lussemburgo si è infatti limitato a ribadire che *"l'élargissement de l'Union nécessite au préalable un renforcement et une amélioration du fonctionnement des institutions conformément aux dispositions du traité"*

⁹¹ È sì vero che, nel corso degli anni, sono state apportate alcune leggere modifiche, ma si è più che altro trattato di ritocchi cosmetici e che non hanno in nessun caso sconvolto radicalmente il sistema di base (Silvestro 1996, 566).

⁹² Tale era infatti il numero dei paesi fondatori della CEE: Germania, Italia, Francia, Belgio, Paesi Bassi e Lussemburgo.

⁹³ Ventotto se si tiene conto anche della Turchia, che non ha però per il momento ancora ottenuto il fuoco verde da Bruxelles per incominciare i negoziati d'adesione.

⁹⁴ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm.

⁹⁵ www.europa.eu.int/rapid/start/cgi.

⁹⁶ Tale riforma è particolarmente difficile da realizzare anche per il fatto che non tutti gli Stati membri dell'UE hanno la stessa concezione dell'avvenire dell'Europa (Festoc 1998, 145).

d'Amsterdam sur les institutions" (CE 1999, 10), aggiungendo però pure che questa non è comunque una condizione *sine qua non* (Goybet 1998a, 7).

Ma quali sono, in fin dei conti, i problemi concreti da risolvere in vista di permettere l'ampliamento dell'UE?

A questo proposito, si possono indubbiamente distinguere tre questioni prioritarie⁹⁷ (Stauffacher 6/97, 22-23; Rucker 7-99, 77; Consiglio europeo 1999):

- innanzitutto, *l'estensione delle votazioni a maggioranza qualificata in seno al Consiglio europeo*. Attualmente, l'organo supremo dell'UE prende infatti la maggior parte delle sue decisioni all'unanimità, ma tale formula non è per niente appropriata in un'UE di più di venti membri. Questo per il semplice ed ovvio motivo che, con un numero così elevato di stati, risulterebbe praticamente impossibile ottenere un consenso unanime, vista e considerata che la quantità di veti potenziali è di gran lunga superiore. Il mantenimento di questa regola rischia pertanto di provocare una paralisi del Consiglio, motivo per il quale le decisioni all'unanimità devono oggi diventare l'eccezione e limitarsi ad alcune questioni veramente fondamentali o politicamente molto delicate^{98 99} (de la Serre 1996, 644; The Union pauses for breath 12.2.00, 27);
- *il secondo problema da risolvere è quello del numero dei commissari europei*. Il sistema attuale, che ne prevede uno a testa e due per i cinque paesi più popolosi, dovrà necessariamente essere abbandonato quando l'allargamento in corso dell'Unione sarà portato a termine. In caso contrario, la Commissione sarebbe in effetti composta da un numero troppo elevato di commissari, con il rischio di pregiudicare il suo efficace funzionamento. Lo stesso discorso è ovviamente valido anche per il Parlamento europeo, altro organo per il quale s'impone imperativamente una nuova ripartizione dei seggi;
- *sempre per quel che concerne il Consiglio, si tratta pure di rivedere la rappresentazione dei diversi stati in seno a quest'organo*. Al giorno d'oggi, i paesi più piccoli sono in effetti sovrarappresentati e dispongono di un potere relativo superiore a quello delle nazioni più grandi, allora che sono proprio quest'ultimi a finanziare il budget europeo (Festoc 1998, 145).

⁹⁷ Questi tre aspetti sono tra l'altro intimamente collegati tra loro (www.europa.eu.int/rapid/start/cgi).

⁹⁸ Il raggiungimento di un consenso unanime rappresenta d'altronde già oggi un ostacolo ai progressi in vari settori (van der Pas 1998), prova ne è che si sono spesso dovute accordare delle compensazioni finanziarie non trascurabili per vincere la resistenza di alcuni paesi ed ottenere un loro voto favorevole. L'esempio più conosciuto è indubbiamente quello del fondo di coesione, appositamente creato in favore delle quattro nazioni più povere dell'UE (Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna) allo scopo di avere il loro sì per il trattato di Maastricht. L'adesione dei PECO non migliorerà di certo questa situazione ed i costi già elevati di queste compensazioni rischiano quindi di diventare veramente proibitivi (Festoc 1998, 146). Anche per questo, un'estensione del voto alla maggioranza qualificata appare indispensabile.

⁹⁹ www.europa.eu.int/rapid/start/cgi.

Tabella 37: Rappresentazione degli Stati membri in seno al Consiglio europeo

Paese	Popolazione (mio)	Numero di voti (assoluto e per mio di abitanti)		Sovra (+) o sotto (-) rappresentato	Paesi candidati di popolazione comparabile (mio)
Germania	82,3	10	0,12	--	
Gran Bretagna	59,2	10	0,17	-	
Francia	58,9	10	0,17	-	
Italia	57,6	10	0,17	-	
Spagna	39,4	8	0,20	-	Polonia (38,7)
Paesi Bassi	15,7	5	0,32	+	Romania (22,5)
Grecia	10,6	5	0,47	++	Rep. ceca (10,3)
Belgio	10,2	5	0,49	++	Ungheria (10,1)
Portogallo	9,9	5	0,50	++	
Svezia	8,9	4	0,45	++	Slovacchia (8,4)
Austria	8,1	4	0,49	++	Bulgaria (8,3)
Danimarca	5,3	3	0,57	++	
Finlandia	5,2	3	0,58	++	
Irlanda	3,7	3	0,81	+++	Lituania (3,7) Lettonia (2,5) Slovenia (2,0)
Lussemburgo	0,4	2	5	++++	Estonia (1,5) Cipro (0,7) Malta (0,4)
Totale UE	375,3	87	0,23		

Fonte: The Union's tricky treaty 13.11.99, 31 (tranne per i dati contenuti nella quarta colonna, che risultano da calcoli personali)

Questa tabella conferma in modo evidente il potere relativo di cui dispongono gli stati più piccoli e contiene pure un'altra importante indicazione, e cioè che *l'attuale situazione di disparità sarebbe destinata ad accentuarsi con l'allargamento dell'UE, dal momento che, a parte la Polonia, i paesi candidati sono tutti di dimensioni limitate*. Tre esempi concreti dovrebbero permettere di comprendere le carenze del sistema attuale:

- interessandosi al potere dei contribuenti netti, si può constatare che nell'UE-15 ce ne sono otto¹⁰⁰ e questi detengono 56 voti su un totale di 87, vale a dire una percentuale di circa 61 %. Per ottenere la maggioranza qualificata di 71 %, non mancano dunque loro che 6 voti (Festoc 1998, 147). Ma, con l'adesione dei candidati del primo gruppo, la situazione si deteriorerebbe già in maniera significativa, visto che i voti dei contribuenti netti resterebbero 56, ma su un totale di 111¹⁰¹. La percentuale scenderebbe pertanto a 50,4 % ed in un caso del genere il raggiungimento della maggioranza qualificata necessiterebbe ulteriori 23 voti, dunque ben 17 in più dello scenario attuale;

¹⁰⁰ Germania, Francia, Italia, Paesi Bassi, Regno Unito, Austria, Svezia e Finlandia.

¹⁰¹ Si parte dall'ipotesi che saranno attribuiti otto voti alla Polonia, cinque a testa a Repubblica ceca ed Ungheria, due ciascuno a Slovenia, Estonia e Cipro (CGP 1999, 155).

- facendo invece riferimento alla relazione popolazione-peso, si osserva che una decisione può oggi essere bloccata da un'ipotetica coalizione formata da un gruppo di membri rappresentante solo 12 % della popolazione comunitaria. Inversamente, una coalizione che raggruppa solo 58 % degli abitanti è in misura di raggiungere la maggioranza qualificata e di fare adottare una decisione. Con il passaggio all'UE-27, tali proporzioni ammonterebbero invece a 10 % rispettivamente 58 %¹⁰²: è un ulteriore prova lampante del fatto che l'UE deve assolutamente operare delle correzioni in vista di mettere in atto un sistema che rifletta effettivamente il peso relativo dei diversi stati membri;
- Baldwin ha dimostrato che l'adesione dei PECO rischia fortemente di provocare la creazione di potenti blocchi di coalizione. Per farlo, egli ha considerato l'integrazione di quattro stati - Repubblica ceca, Polonia, Ungheria e Slovacchia - a cui sarebbero stati concessi 22 voti in totale. L'autore ha in seguito messo in relazione il numero di voti dei paesi più poveri¹⁰³ con quello necessario per bloccare una decisione ed i risultati sono eloquenti: nell'UE-12, 21 su 23; nell'UE-15, 21 su 26; nell'UE-19, 43 su 52. Questo significa quindi che, in un'ipotetica Unione di diciannove membri, i paesi meno abbienti avrebbero a disposizione un numero di voti sufficiente per impedire l'adozione di una decisione (Baldwin 1994, 187).

Il problema dell'insufficiente rappresentazione delle grandi nazioni non è comunque specifico al Consiglio, ma tocca bensì anche le altre istituzioni comunitarie, così come si può chiaramente leggere nella tabella 38. Le nazioni che totalizzano meno di dieci punti possono essere considerate sottorappresentate ed anche in questo caso si tratta dei cinque stessi paesi precedenti, che corrispondono proprio a quelli più popolosi. La distribuzione del potere all'interno delle principali istituzioni europee è dunque attualmente ineguale ed il futuro allargamento dell'UE non permetterà certo di correggere questa situazione, anzi, non farà altro che aggravarla (The Union's tricky treaty 13.11.99, 31). Il ristabilimento di un maggiore equilibrio tra realtà demografica e rappresentazione istituzionale rappresenta pertanto una priorità assoluta¹⁰⁴ (Polacek 1999, 117).

¹⁰² www.europa.eu.int/rapid/start/cgi.

¹⁰³ Nell'UE-12 e 15, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna. Nell'UE-19, gli stessi di prima più i quattro nuovi membri.

¹⁰⁴ Anche perché il mantenimento del sistema attuale creerebbe una situazione alquanto paradossale, nella quale i nuovi arrivati potrebbero disporre, in termini relativi, di un forte potere decisionale ed eventualmente bloccare delle decisioni per impedire delle riforme contrarie ai loro interessi (de la Serre 1996, 645).

Tabella 38: Indice di rappresentazione in seno alle varie istituzioni europee¹⁰⁵

Paese	Popolazione (mio)	Voti nel Consiglio	Parlamentari	Commissari	Indice di rappresentazione
Lussemburgo	0,4	2	6	1	239,8
Irlanda	3,7	3	15	1	31,8
Finlandia	5,1	3	16	1	22,9
Danimarca	5,3	3	16	1	21,9
Austria	8,1	4	21	1	16,8
Portogallo	9,9	5	25	1	15,4
Svezia	8,9	4	22	1	15,4
Belgio	10,2	5	25	1	15,2
Grecia	10,6	5	25	1	14,6
Paesi Bassi	15,7	5	31	1	10,0
Spagna	39,4	8	64	2	7,2
Italia	57,6	10	87	2	5,6
Gran Bretagna	59,2	10	87	2	5,5
Francia	58,9	10	87	2	5,5
Germania	82,3	10	99	2	4,0

Fonte: Recommissioning Europe 30.1.99, 28

In occasione del summit comunitario di Nizza (7-11 dicembre 2000), l'UE si è finalmente chinata in modo serio ed attento su tutti questi problemi ed i Quindici sono infine giunti ad un accordo di massima sulla riforma delle istituzioni¹⁰⁶. Le principali disposizioni adottate in questo senso sono contenute negli allegati I, II e III del Trattato di Nizza¹⁰⁷ (TN) e - per ovvi motivi di spazio - sono integralmente riportate nell'allegato 11 di questo lavoro. Da un punto di vista generale, l'Unione ha proceduto ad un'estensione del voto a maggioranza

¹⁰⁵ Per calcolare questo indice, si è proceduto nella maniera seguente: per ogni nazione, si è innanzitutto calcolato il numero di commissari, parlamentari e voti in seno al Consiglio dei ministri relativamente alla popolazione. In seguito, si è misurata la differenza con la media dell'UE nei vari casi e si sono poi applicate delle ponderazioni a dipendenza dell'importanza relativa delle tre istituzioni (5 per il Consiglio, 4 per la Commissione e 1 per il Parlamento). Alla fine, si sono combinati i risultati per ottenere un indice di rappresentazione (Recommissioning Europe 30.1.99, 28).

¹⁰⁶ Bisogna comunque sottolineare che le discussioni sono state molto accese. Le trattative sono in effetti durate ben cinque giorni ed i paesi più piccoli, guidati dal Belgio e dal Portogallo, si sono in particolare lungamente opposti alle varie proposte di ripartizione dei voti in seno al Consiglio (ATS/ANSA 11.12.00, 8; L'Europa riparte da Nizza 12.12.00, 11). Questo tipo di opposizione non ha d'altronde sorpreso nessuno: secondo le regole attuali dell'UE, una decisione del genere avrebbe in effetti dovuto essere presa all'unanimità, ciò che avrebbe dunque implicato pure l'accordo degli stati più piccoli e favoriti nel quadro del vecchio sistema. Ma era facilmente prevedibile che le nazioni più piccole non avrebbero accettato di rinunciare alla loro situazione di favore senza battere ciglio (Festoc 1998, 149). Alla luce di tutte queste difficoltà, ad un certo punto del summit, il presidente francese Jacques Chirac ha d'altronde ipotizzato di rinviare qualsiasi decisione a più tardi: "every solution presents horrendous problems...perhaps we can delay a decision for a month or two, and come back with greater calm" (So that's all agreed, then 16.12.00, 23). Dopo ulteriori trattative, grazie soprattutto ad una formula di ripartizione dei seggi in seno al Parlamento loro favorevole ed al mantenimento della possibilità di veto in alcune aree cruciali (La riforma 12.12.00, 11; A treat from nice 16.12.00, 18), anche la resistenza delle piccole nazioni è però stata piegata e si è così finalmente potuto trovare un accordo.

¹⁰⁷ Per il momento, il testo è ancora provvisorio e deve ancora essere ratificato da tutti gli Stati membri.

qualificata¹⁰⁸ ed a nuove ponderazioni dei voti e ripartizioni dei seggi in seno ai diversi organismi europei¹⁰⁹.

La realizzazione di queste riforme dovrebbe in principio permettere di gettare le basi per un funzionamento efficace delle istituzioni in un'UE allargata. Di questo, Bruxelles ne è alquanto convinta, così come si può d'altronde facilmente intuire da quanto citato nel secondo paragrafo dell'allegato IV del TN: "essa (l'UE) conviene che, con la conclusione della CIG, si apre la via all'allargamento dell'Unione europea e sottolinea che, con la ratifica del trattato di Nizza, quest'ultima avrà portato a termine i cambiamenti istituzionali necessari per l'adesione di nuovi Stati membri"¹¹⁰ (TN, Allegato IV, §2). I paesi candidati più sviluppati, Ungheria compresa, avanzano a passi imperiosi verso la soddisfazione dei criteri di Copenaghen e la possibilità di una loro adesione a breve termine prende ormai sempre più corpo. *Proprio per questo, la riforma istituzionale non può più essere ritardata e va assolutamente concretizzata il più presto possibile.* A questo proposito, l'UE ha chiaramente affermato che i cambiamenti dovranno diventare operativi a partire dal 2002, data in cui si prevede che alcune nazioni avranno ormai raggiunto un grado di preparazione sufficiente a giustificare la loro integrazione nell'Unione (EC 1999a; Prodi 1999): "il Consiglio europeo ritiene che questa strategia¹¹¹, unitamente alla conclusione della Conferenza intergovernativa sulla riforma istituzionale, consentirà all'Unione, in conformità dell'obiettivo fissato dal Consiglio europeo di Helsinki, di essere in grado di accogliere, a partire dalla fine del 2002, i nuovi stati membri che saranno pronti, con la speranza che possano partecipare alle prossime elezioni del Parlamento europeo" (Consiglio europeo 2000, 2). Per fare in modo che questo calendario possa effettivamente venire rispettato, la ratifica e la conseguente entrata in vigore del TN devono però avvenire nei più brevi termini possibili.

¹⁰⁸ Si deve comunque annotare che questo problema è stato risolto lasciando fuori dal documento finale alcune questioni delicate, quali ad esempio il fisco, la sicurezza sociale, il diritto d'asilo e l'immigrazione, i servizi finanziari, i sussidi alle regioni disagiate e l'industria cinematografica (La riforma 12.12.00, 11). Concretamente, prima del TN, settanta articoli - rappresentanti circa 20 % delle decisioni comunitarie - erano soggetti al voto all'unanimità. A partire dalla data dell'eventuale entrata in vigore del TN, ventinove di questi faranno l'oggetto di una decisione a maggioranza qualificata (So that's all agreed, then 16.12.00, 25). A questo proposito, il presidente della Commissione europea Romano Prodi non ha d'altronde nascosto il suo rammarico "per non avere ottenuto di più nell'ampliare le decisioni a maggioranza qualificata a tutti i settori che avremmo voluto". Ma purtroppo, ha aggiunto lo stesso Prodi, "abbiamo incontrato veti insormontabili e su questo dovremo riflettere" (L'Europa riparte da Nizza 12.12.00, 11). In fin dei conti, sempre secondo lo stesso presidente della Commissione, "on majority voting there was more quantity than quality" (So that's all agreed, then 16.12.00, 25).

¹⁰⁹ In parole povere, si è assistito all'auspicato - da parte loro ovviamente - aumento di potere in favore degli stati più grandi dell'Unione. Tra quest'ultimi, è senza dubbio stata la Germania ad ottenere i più grandi vantaggi: il TN ha così provocato uno spostamento del centro di gravità dell'UE. Questa decisione di ridurre il peso delle piccole nazioni, pur se accettata, è comunque stata aspramente criticata dai diretti interessati: in Grecia, tanto per fare un esempio, un quotidiano pro-governo ha senza mezzi termini scritto che i grandi paesi "did everything they could to create a directorate, which will control all decisions, leaving the little countries at the margins" (So that's all agreed, then 16.12.00, 23).

¹¹⁰ Resta però ancora tutto da vedere se la riforma concepita permetterà effettivamente all'UE di evitare la paralisi con l'arrivo dei paesi candidati (L'Europa riparte da Nizza 12.12.00, 11).

¹¹¹ Si tratta del principio di differenziazione, citato in un passaggio precedente del documento in questione.

B) L'impatto dell'allargamento sulle politiche comunitarie

La maggior parte dei paesi candidati si caratterizza per l'importanza del settore agricolo e per il ritardo di sviluppo economico nei confronti dell'UE (Redor 1997b, 198). Questo significa quindi che, una volta divenuti membri, essi beneficeranno d'importanti trasferimenti finanziari netti, in particolare a titolo della PAC e dei FS (Festoc 1998, 144-145). L'estensione ai nuovi arrivati di queste due politiche comporterà dei costi elevati per l'Unione ed a questo proposito si stima che, a condizioni immutate, il budget europeo dovrebbe addirittura aumentare di 50-100 % (Delpeuch 1996, 159), una crescita ovviamente insostenibile, sia dal punto di vista economico che da quello politico (Mossé 1998, 152): *per non compromettere il loro futuro, l'allargamento dell'UE deve quindi assolutamente essere accompagnato da una riforma di queste due politiche*^{112 113} (Stark 1995, 282; Chavigny 1996, 127-128), anche perché le autorità hanno già dichiarato di non volere apportare nessuna correzione all'attuale sistema di finanziamento che fissa il *plafond* delle risorse proprie ad 1,27 % del PIL nazionale (EC 1997a).

a) Implicazioni della partecipazione alla PAC dei nuovi membri

All'interno delle rispettive economie, l'agricoltura occupa indubbiamente un posto più importante nei PECO che non nell'UE, e questo sotto ogni punto di vista.

Tabella 39: Importanza del settore agricolo nei PECO e nell'UE (1997)

	Zona agricola (in % del totale)	Produzione agricola (in % del PIL)	Impiego agricolo (in % del totale)	Commercio agro- alimentare (in % del totale di X e M)		Spese alimentari (in % del reddito delle famiglie)
Ungheria	66,5	5,8	8,2	17,5	5,1	24,0
PECO-10 ¹¹⁴	55,9	6,8	22,5	11,7	10,1	38,1
UE-15	41,8	1,7	5,1	7,4	9,6	18,0

Fonte: Lhomel 1999, 5

Oltre alla differenza di peso relativo, un altro aspetto dell'agricoltura dei paesi dell'est preoccupa particolarmente l'UE nell'ottica dell'allargamento: si tratta del livello dei prezzi

¹¹² La PAC ed i FS non costituiscono ovviamente le due sole politiche che saranno toccate dall'ampliamento dell'UE. Si tratta però di quelle che preoccupano maggiormente per due motivi: da un lato, proprio in virtù delle caratteristiche dei futuri membri, dall'altro, perché rappresentano il grosso del budget comunitario: ben l'ottanta per cento di quest'ultimo è infatti assorbito dalla PAC e dai FS (BM 1996, 161).

¹¹³ Bisogna comunque anche aggiungere che, come si avrà tra l'altro modo di vedere più avanti nel lavoro, la Commissione europea ha pure sottolineato che la riforma di queste politiche sarebbe in ogni caso stata necessaria anche senza l'allargamento (EC 1997b; Bigger NATO, safer world? 12.7.97, 24). L'aumento del numero di Stati membri non è quindi che uno dei motivi che hanno spinto alla loro revisione.

¹¹⁴ Le percentuali relative al commercio agro-alimentare ed alle spese alimentari non sono state calcolate a partire dal totale dei risultati assoluti per i dieci PECO, ma rappresentano bensì una media dei valori percentuali per ogni singolo stato. Per questo motivo, esse devono essere considerate come approssimative.

dei prodotti agricoli, che nei PECO si situa in media a 40-80 % di quello comunitario (Goybet 1997, 510).

Prima di vedere quale sono le implicazioni di questi due elementi per il futuro della PAC, bisogna comunque insistere sul fatto che *la sua riforma non si rende necessaria per il solo e semplice fatto che l'entrata di nuovi membri avrà delle ripercussioni su di essa*. Gli altri motivi che hanno spinto le autorità comunitarie a rivedere questa politica - tutti legati, in una maniera o nell'altra, alle tendenze attuali e future sui mercati agricoli nazionali e mondiali - sono i seguenti:

- all'interno dell'UE, si tratta innanzitutto di scongiurare il rischio di nuovi disequilibri e di prevenire in particolare il previsto ritorno degli eccedenti. Da una parte, come si vedrà tra breve, l'allargamento dell'UE provocherà con ogni probabilità delle eccedenze di produzione, dall'altra, questi *surplus* potranno però in futuro essere sempre meno venduti sui mercati terzi. Questo perché l'agricoltura comunitaria è tenuta a rispettare numerosi impegni assunti nel quadro dell'OMC. E l'esistenza di queste esigenze internazionali è un'altra delle ragioni che giustificano una riforma urgente della PAC. Tra le misure vincolanti, si può segnatamente segnalare la fissazione di un tetto massimo per le esportazioni sovvenzionate di prodotti agricoli, ciò che rischia quindi di provocare non pochi problemi in un'UE ampliata e caratterizzata da maggiori eccedenze di produzione. Sempre a proposito di OMC, l'Unione deve inoltre cercare di prepararsi nel migliore dei modi al prossimo round di negoziati in questo campo^{115 116} (EC 1997b; Baché 1999, 373);
- un'ulteriore motivazione per la revisione della PAC è costituita dalla necessità di ricercare una maggiore competitività dei beni agricoli. Un'evoluzione in questa direzione è in pratica imposta dalle sfide lanciate dai mercati, dall'ambiente¹¹⁷ e dalla domanda dei consumatori¹¹⁸ (EC 1997a; Goybet 1997, 510; van der Pas 1998);
- da ultimo, il crescente bisogno di una politica di sviluppo rurale coerente impone anch'esso una correzione di alcuni meccanismi in campo agricolo. L'obiettivo è quello di migliorare lo *standard* di vita della comunità agricola nelle aree rurali e di stabilizzare il reddito degli agricoltori (EC 1997a; Fischler 1998b).

Secondo il commissario europeo Franz Fischler, responsabile dell'agricoltura e dello sviluppo rurale, la principale molla della riforma è rappresentata dal potenziale di produzione, che fa oggi esigere un miglior orientamento verso il mercato. *L'adesione dei PECO, seppure in parte legata al problema delle eccedenze, non è quindi il determinante*

¹¹⁵ Anche se per il momento, dopo il recente fallimento della riunione dell'OMC di Seattle, è alquanto difficile prevedere quando sarà effettivamente lanciato il prossimo grande round di negoziati.

¹¹⁶ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/4_1_8.htm.

¹¹⁷ Gli agricoltori possono e devono infatti svolgere un ruolo importante in materia di gestione delle risorse naturali e di conservazione del paesaggio e questo ruolo deve oggi essere sviluppato (EC 1997a).

¹¹⁸ I consumatori richiedono in effetti sempre più dei prodotti di qualità e caratterizzati da *standard* di sicurezza elevati (Fischler 1998b).

*principale della revisione della PAC*¹¹⁹ (Fischler 1998a). Nell'ambito di questo lavoro, è però proprio questa la problematica che più interessa e che sarà pertanto analizzata nelle prossime righe.

A detta degli esperti, l'allargamento dell'UE comporterà essenzialmente due effetti per l'agricoltura comunitaria: da un lato, delle conseguenze sui flussi di scambio, dall'altro, delle ripercussioni finanziarie (Henriot 1997, 13). Per quel che riguarda gli scambi, viste e considerate le numerose incertezze che ancora caratterizzano il futuro del settore a livello continentale e mondiale, è molto difficile stimare con precisione quella che sarà l'evoluzione negli anni a venire. In ogni caso, ci si può comunque azzardare a formulare alcune ipotesi: l'attesa convergenza dei prezzi dei PECO verso quelli più elevati dell'UE potrebbe anche incitare i produttori dell'Europa centrale ed orientale ad aumentare la loro produzione e, di conseguenza, le esportazioni¹²⁰ (Stark 1995, 282). *Dal momento che il gap di prezzo non potrà verosimilmente essere interamente colmato a brevissimo termine, le esportazioni degli attuali stati membri rischiano perciò seriamente di subire la concorrenza di quelle dei PECO*¹²¹ (Henriot 1997, 13). Alcuni autori, capeggiati da Pouliquen, hanno comunque di recente insistito sul fatto che la valutazione della competitività non può limitarsi a prendere in conto solo il fattore prezzo, ma deve bensì considerare anche altri elementi, quali ad esempio la qualità o l'apprezzamento della moneta. *Tenuto conto di questi fattori supplementari, non è pertanto affatto detto che anche l'UE non possa approfittare dell'ampliamento per accrescere le sue esportazioni verso la zona orientale del continente* (Pouliquen 1997, 54-55; CGP 1999, 134-142).

Un secondo aspetto che preoccupa Bruxelles è indubbiamente legato al costo finanziario dell'estensione della PAC ai nuovi membri. A questo proposito, bisogna innanzitutto segnalare che l'UE ha l'intenzione di concedere ai PECO un periodo transitorio prima di applicare loro integralmente tutti i meccanismi della PAC. Una tale soluzione s'impone per permettere a questi paesi di adattarsi alla nuova situazione, in particolare allo *shock* dell'allineamento dei prezzi e della concorrenza. Viste e considerate le enormi differenze di prezzi, strutture, capacità amministrative e sanitarie nei confronti dell'UE, Bruxelles ha stimato - e si era nel 1997 - che la fase di transizione avrebbe dovuto durare almeno una

¹¹⁹ L'obiettivo di questo lavoro non è ovviamente quello di interessarsi alle caratteristiche di questa riforma, ma, ciononostante, non si può comunque fare a meno di spendere qualche parola a proposito di questo soggetto. L'elemento centrale dell'attuale revisione della PAC - la quarta dopo quelle del 1983, 1988 e 1992 - è costituito dalla volontà di approfondire ed estendere proprio la riforma lanciata nel 1992 (Polacek 1999, 118; www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/4_1_2.htm), allo scopo di gestire il settore agricolo sempre più in funzione dei bisogni del mercato (Fischler 1998b). In quest'ottica, si possono in particolare citare due misure: innanzitutto, l'abolizione progressiva del sostegno dei prezzi, sostituiti da degli aiuti diretti che mirano a compensare parzialmente le perdite di reddito derivanti dall'applicazione di questa misura (EC 1997b). A questo proposito, si può segnalare che le posizioni dei Quindici sono tuttora molto divergenti e si va dal completo accordo di Gran Bretagna, Svezia e Danimarca al totale rifiuto di Francia, Germania, Spagna, Portogallo e Irlanda. Il Parlamento europeo ed i sindacati agricoli sono in generale anch'essi ostili a questa riforma (Holvêque 1998, 522-523; Polacek 1999, 118). Il secondo elemento chiave della nuova PAC è invece costituito dal miglioramento della politica di sviluppo rurale (Fischler 1998b).

¹²⁰ www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/4_1_8.htm.

¹²¹ Non bisogna poi nemmeno dimenticare che un aumento della produzione all'interno dell'UE non farebbe che accrescere i *surplus* e rafforzare i crescenti disequilibri di mercato già attesi anche senza ampliamento (EC 1997a).

decina di anni: *verosimilmente, i PECO non potranno quindi beneficiare completamente della PAC prima del 2007* (Le Cacheux 1996, 300; Holvêque 1998, 522). *Sino a quel momento, i nuovi membri saranno esclusi dal sistema dei pagamenti compensativi ed usufruiranno soltanto delle misure di sostegno al mercato, le uniche sinora pianificate ed incluse nel budget*¹²² (Lhomel 1999, 9). In compenso, l'UE s'impegna a fornire loro un consistente aiuto allo sviluppo ed alla trasformazione della struttura agricola, al fine di prepararli progressivamente alla piena integrazione nel mercato comune agricolo (CGP 1999, 233, 243; Rucker 2-00, 69).

Detto questo, si può finalmente passare al costo effettivo dell'adesione dei paesi candidati. La Commissione europea ha proposto una prima stima di questi montanti nel quadro del rapporto "Agenda 2000", pubblicato nel 1997. Nel corso del Consiglio di Berlino (24-25 marzo 1999), l'UE ha infine definitivamente fissato le prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006¹²³. La tabella seguente presenta le spese agricole pianificate, compresa ovviamente l'incidenza dell'allargamento.

Tabella 40: Prospettive finanziarie 2000-2006 per l'UE-15 (agricoltura) (in milioni di euro - prezzi 1999)

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALE
UE-15	40'920	42'800	43'900	43'770	42'760	41'930	41'660	297'740
PAC riformata	36'620	38'480	39'570	39'430	38'410	37'570	37'290	267'370
Sviluppo rurale e misure d'accompagnamento	4'300	4'320	4'330	4'340	4'350	4'360	4'370	30'370
Nuovi membri ¹²⁴	-	-	1'600	2'030	2'450	2'930	3'400	12'410
Aiuto di pre-adesione	520	520	520	520	520	520	520	3'640
TOTALE	41'440	43'320	46'020	46'320	45'730	45'380	45'580	313'790

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *Baché 1999*, 378

Prima di entrare nel dettaglio dei costi legati all'allargamento, si può innanzitutto osservare che l'applicazione della PAC riformata ai Quindici comporterà anch'essa un aumento dei costi, almeno sino al 2002-2003. In seguito, questo tipo di spesa diminuirà progressivamente ed alla fine del periodo il valore non dovrebbe discostarsi molto da quello iniziale. Nonostante questo calo, il totale delle spese agricole si stabilizzerà però attorno ai 45-46 milioni di euro. Questo proprio perché, a partire dal 2002, interverranno anche i costi legati all'adesione di nuovi membri, la quale provocherà inoltre degli oneri sempre più elevati sino al raggiungimento della punta massima nel 2006. Il montante totale che sarà loro attribuito si attesta a poco più di 16 miliardi di euro per l'intero periodo, mentre i Quindici genereranno delle spese globali dell'ordine di 297 miliardi di euro: *questo significa*

¹²² Questo accesso selettivo ai vantaggi della PAC è evidentemente stato fortemente contestato dai PECO (Lhomel 1999, 9).

¹²³ L'ipotesi di base ritenuta dall'UE è quella di un'adesione di 6 paesi - quelli scelti a Lussemburgo - nel 2002.

¹²⁴ Tutti i costi indotti dall'adesione dei nuovi membri sono stati inseriti in una nuova rubrica del budget comunitario (capitolo 8 - "allargamento"), appositamente creato a questo scopo (Lhomel 1999, 9).

quindi che l'ampliamento indurrà un aumento dei costi della PAC del 5 %.

A prima vista, una crescita di 5 % non appare troppo importante e sembra non giustificare i timori dell'UE. Ma è veramente così, oppure questa cifra nasconde in parte l'effettiva incidenza dell'allargamento?

Un'analisi più minuziosa del contesto in cui questo avviene permette effettivamente di sconfessare parzialmente l'impressione iniziale. Dapprima, i calcoli non riguardano che sei paesi, visto che tale era il numero di stati in fase di negoziazione all'epoca del Consiglio di Berlino. Come ben si sa, le discussioni sono però nel frattempo state aperte con ulteriori sei nazioni ed a medio termine sono anch'esse destinate ad aderire all'UE, con il relativo costo che la loro partecipazione alla PAC implicherà. Secondariamente, l'apparizione di queste nuove spese interviene proprio in un momento in cui gli oneri della PAC sono già di per sé superiori rispetto agli anni passati¹²⁵. E da ultimo, sino al 2006 la PAC non sarà come visto applicata integralmente ai PECO. *Alla luce di queste considerazioni, si può pertanto concludere che il costo finanziario dell'estensione della PAC ai nuovi arrivati rappresenta pur sempre un montante non trascurabile.* La più grande fetta dell'impegno finanziario legato all'ampliamento risulterà comunque dalla partecipazione di quest'ultimi ai fondi strutturali.

b) I fondi strutturali e di coesione nella prospettiva dell'ampliamento

All'interno dell'UE, le azioni strutturali assumono un'importanza strategica, dando ai paesi più poveri la possibilità di recuperare parte del loro ritardo grazie a degli aiuti finanziari sostanziosi. In ragione dello scarto di sviluppo che ancora separa i PECO dall'UE, appare scontato che tutti i nuovi membri diventeranno anch'essi beneficiari netti di questi fondi. Tanto per fare un esempio, a condizioni immutate la popolazione eleggibile per l'aiuto a titolo dell'obiettivo 1 passerebbe da 94 a 200 milioni di persone e la percentuale di cittadini eleggibili per uno o per l'altro degli aiuti salirebbe sino a 60 % del totale, contro l'attuale 49,8 %. *Questo sarebbe evidentemente contrario al principio di concentrazione degli sforzi da cui dipende l'efficacia dell'assistenza, motivo per il quale anche la politica dei fondi strutturali deve essere riformata in funzione dell'allargamento dell'UE* (EC 1997b). L'adesione di nuovi membri è pertanto subordinata alla limitazione della portata degli aiuti (Glasmacher e Stern 1996, 499), ma questo non deve assolutamente farsi a scapito del principale obiettivo di questa politica: *anzi, in un'Unione allargata e diversificata, la coesione economica e sociale sarà ancora più importante e deve assolutamente rimanere una priorità politica.* In quest'ottica, le autorità comunitarie hanno apportato alcune correzioni (EC 1997a; Baché 1999, 373-374):

¹²⁵ Prova ne è che il totale delle spese agricole passerà da 40'440 milioni di euro (budget 1999) a 45'580 (2006), per un aumento dunque del 12,7 %. Questo senza poi nemmeno dimenticare che la questione dell'impatto finanziario della mucca pazza e dell'afta epizootica rimane ancora aperta.

- una concentrazione tematica - con la riduzione del numero di obiettivi da 7 a 3¹²⁶ e di quello delle iniziative comunitarie da 14 a 3 - e geografica - attraverso un'applicazione stretta della soglia d'eleggibilità per l'obiettivo 1 ed una riduzione della popolazione eleggibile per il nuovo obiettivo 2 - degli interventi¹²⁷;
- una semplificazione della gestione ed una maggiore flessibilità e decentralizzazione nella messa in opera delle azioni;
- un rafforzamento dei sistemi di controllo e di valutazione.

Concretamente, dopo l'esecuzione della riforma, i fondi a disposizione dei nuovi membri ammonteranno in fin dei conti alle seguenti somme¹²⁸.

Tabella 41: Prospettive finanziarie 2000-2006 per l'UE-15 (fondi strutturali e di coesione) (in milioni di euro - prezzi 1999)¹²⁹

	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	TOTALE
UE-15	32'045	31'455	30'865	30'285	29'595	29'595	29'170	213'010
Fondi strutturali	29'430	28'840	28'250	27'670	27'080	27'080	26'660	195'010
Fondi di coesione	2'615	2'615	2'615	2'615	2'515	2'515	2'510	18'000
Nuovi membri	-	-	3'750	5'830	7'920	10'000	12'080	39'580
Aiuto di pre-adesione	1'040	1'040	1'040	1'040	1'040	1'040	1'040	7'280
TOTALE	33'085	32'495	35'655	37'155	38'555	40'635	42'290	259'870

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *Baché 1999*, 378

Paragonando questi costi a quelli dell'estensione della PAC, si constata immediatamente che le ripercussioni finanziarie dell'allargamento sono molto più importanti nel settore dei fondi strutturali che non in quello agricolo. Dal punto di vista assoluto, l'adesione dei sei primi PECO verrà infatti a costare - aiuto di pre-adesione compreso - quasi 47 miliardi di euro, ovvero una trentina in più rispetto agli oneri a titolo della PAC. La maggior influenza di questo posto di spesa è evidente anche se si procede ad un'analisi relativa: il montante attribuito ai PECO equivale a circa il 18 % di quello totale a disposizione per un'ipotetica UE-21, mentre nel caso dell'agricoltura questo valore si situa a 5 %. Inoltre, a differenza di quanto visto in precedenza, quando i costi aumentavano anche per i membri attuali, in questo caso tutta la crescita della spesa totale (27,8 %) è da attribuire ai nuovi. Come si può leggere nella tabella 41, i costi per l'UE-15 conosceranno infatti addirittura un leggero calo

¹²⁶ Un obiettivo 1 immutato e concentrato sulle regioni in ritardo di sviluppo, un nuovo obiettivo 2 per un pannello elargito di zone in difficoltà specifica ed un obiettivo orizzontale e tematico consacrato allo sviluppo delle risorse umane (EC 1997a; CGP 1999, 200-201).

¹²⁷ In parole povere, il cuore della riforma consiste nel fornire l'aiuto alle regioni più bisognose ed in difficoltà (Fischler 1998a).

¹²⁸ In maniera alquanto provocatoria, ci si potrebbe anche interrogare sui montanti che saranno realmente a disposizione dei PECO. Nei paesi dell'est, i casi di corruzione e di fondi mal utilizzati non costituiscono infatti ancora merce rara.

¹²⁹ Le ipotesi ritenute sono ovviamente le stesse valide per l'agricoltura, ovvero l'adesione di sei nuovi membri nel 2002.

tra l'inizio e la fine del periodo, ciò che significa pertanto che i fondi a disposizione per i Quindici sono destinati a diminuire. Proprio per questo motivo, i quattro beneficiari odierni dell'UE si oppongono fortemente all'adesione dei paesi dell'est¹³⁰ (Goybet 1997, 511).

Ma se, da un lato, particolarmente importanti per l'UE, dall'altro, i montanti destinati ai PECO sono da più parti stati giudicati insufficienti in rapporto ai bisogni: “comment, par exemple, les 45 milliards d'écus de fonds structurels que pourrait dégager le budget européen sur sept ans aideraient les PECO à mener à bien les réformes qui sont d'une envergure immense?” (Polacek 1999, 119). Le autorità comunitarie hanno però giustificato le loro scelte attraverso il fatto che, innanzitutto, la cassa dell'UE non è infinita e si è perciò dovuto cercare un compromesso tra sostegno ai vecchi ed ai nuovi membri (Sidjanski 1998). Secondariamente, Bruxelles ha anche insistito sulla necessità di effettuare dei trasferimenti finanziari in linea con la capacità d'assorbimento dei vari paesi¹³¹, onde evitare un utilizzo inefficace dell'aiuto ed eventuali effetti macroeconomici perversi (Cazes, Coquet e Lerais 1996, 329; EC 1997a).

Per terminare questo paragrafo, si è dunque potuto osservare che il passaggio ad un'UE più ampia sarebbe difficilmente stato sostenibile senza una riforma della PAC e dei FS, a causa dei costi troppo elevati che esso avrebbe implicato. Ma anche con le necessarie correzioni, l'integrazione dei nuovi membri provocherà come visto degli oneri finanziari non indifferenti, in particolare nelle due rubriche di spesa appena analizzate¹³². Per quel che concerne invece le altre politiche comunitarie, l'influenza in termine di costi supplementari sarà certamente minore, anche se bisognerà in ogni caso stare attenti ad evitare una dispersione dei fondi in una gamma troppo larga di azioni. La tabella seguente, che esclude l'aiuto di pre-adesione, riassume a mo' di conclusione finale l'integralità delle spese legate all'adesione delle prime sei nazioni.

¹³⁰ Con l'adesione dei PECO, Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna non saranno infatti più i soli beneficiari del budget europeo (Gaspard 1998, 600). Ancora prima dell'inizio dei negoziati d'adesione, essi hanno manifestato le loro paure in relazione all'adesione di nuovi membri troppo poveri. Secondo le quattro nazioni, l'ampliamento non avrebbe in effetti dovuto ripercuotersi negativamente sul loro sviluppo futuro e sulla lotta contro la disoccupazione. Ma, vista la natura della riforma, che dovrebbe ridurre la popolazione eleggibile da 51 % a 35-40 %, è molto probabile che alcune regioni attualmente beneficiarie dei fondi comunitari vengano in future escluse dal sistema. In questo senso, corrono per esempio seri rischi Corsica, Hainaut, le regioni artiche ed alcune zone nell'ormai ex-RDT. Le critiche non sono però giunte soltanto dagli stati più poveri, bensì anche da quelli contribuenti netti, che non volevano assolutamente versare più di quanto già facevano nelle casse comunitarie (Silvestro 1996, 567; Goybet 1997, 511; Henriot 1997, 13).

¹³¹ Per i PECO, quest'ultima è stata stimata a non più di 4 % del PIL dalla Commissione europea (EC 1997a). Cazes, Coquet e Lerais sono invece più ottimisti e reputano possibili degli aiuti sino ad un montante equivalente a 5-6 % del PIL (Cazes, Coquet e Lerais 1996, 329).

¹³² Senza poi nemmeno dimenticare che le prospettive finanziarie dell'UE utilizzate per quest'analisi non integrano per il momento che soli sei paesi candidati.

Tabella 42: Spese legate all'ipotetica adesione di sei nuovi membri a partire dal 2002 (in milioni di euro) (2002-2006)

	2002	2003	2004	2005	2006
Agricoltura	1'600	2'030	2'450	2'930	3'400
Azioni strutturali	3'750	5'830	7'920	10'000	12'080
Politiche interne	730	760	790	820	850
Amministrazione	370	410	450	450	450
TOTALE	6'450	9'030	11'610	14'200	16'780

Fonte: Lhomel 1999, 9

*

Giunti alla fine di questo capitolo, è adesso arrivato il momento di presentare qualche considerazione finale sulla tematica dell'allargamento. L'attenzione sarà rivolta in particolare ai vantaggi ed agli aspetti meno positivi dell'operazione, al grado di sostegno dell'opinione pubblica nelle due zone coinvolte e, dulcis in fundo, alle prospettive per il futuro. *Per quel che concerne i vantaggi dell'ampliamento, è evidente che i PECO saranno i maggiori beneficiari dello stesso, anche se le conseguenze positive per l'UE non devono comunque essere sottovalutate.* Per i paesi dell'est, l'adesione assume innanzitutto un carattere simbolico, visto che gli permetterà di ritrovare la loro posizione storica tra le economie industrializzate europee. *I principali benefici attesi sono però d'ordine politico ed economico.* Dal punto di vista politico, l'integrazione nell'UE assicurerà un'ambiente più stabile ed un ruolo accresciuto a livello internazionale, una maggiore sicurezza ed un consolidamento della democrazia: in parole povere, si tratta di un'occasione unica per ridurre i rischi politici ed aumentare la credibilità del paese (Mink e Wild 1996, 7; Kovacs 1997; Sidjanski 1998; Festoc 1998, 143-144). Economicamente parlando, i PECO avranno invece la grande opportunità di usufruire degli aiuti finanziari comunitari e di un'apertura commerciale sempre più tale, con segnatamente la partecipazione al mercato unico più grande del mondo¹³³ (Goldin 1996, 517; Lopriore 2000, 22). L'adesione all'UE dovrebbe quindi in principio permettere di dare un nuovo e decisivo slancio al processo di riforma¹³⁴ (BM 1996, 161; Kovacs 1998), di migliorare le prestazioni economiche¹³⁵ (Fischler 1998a)

¹³³ www.eudelegation.hu/relations4_en.php3.

¹³⁴ L'integrazione nell'UE è quindi un passo importante verso il completamento della transizione economica. I due fenomeni sono d'altronde correlati, visto e considerato che uno dei criteri di Copenaghen è proprio rappresentato da un'economia di mercato funzionante. In ogni caso, è bene sottolineare che la fine dei due processi non sarà necessariamente concomitante: "in some areas the conditions for accession go beyond those for transition and in others the transition should be regarded as going beyond what is required for accession" (Glasmacher e Stern 1996, 497-502).

¹³⁵ Si attendono in particolare dei tassi d'investimento e di crescita più marcati (Chavigny 1996, 128).

e recuperare parte del ritardo nei confronti delle economie dell'UE¹³⁶ (Henriot 1997, 14), nonché di aumentare il benessere globale e la qualità di vita per i cittadini¹³⁷ (Festoc 1998, 143).

Passando ora all'UE, i benefici che essa potrà trarre dall'allargamento appaiono scarsi se si considera soltanto il potenziale commerciale interno. Da un lato, l'Europa centrale ed orientale costituisce un mercato promettente, ampio ed in crescita, ciò che potrebbe anche rappresentare un motore per l'attività economica¹³⁸. Una nazione come l'Ungheria potrebbe inoltre essere una piattaforma d'esportazione ottimale verso mercati più lontani come quello russo o delle ex-repubbliche sovietiche (Szymkiewicz 1993, 528; Delpeuch 1996, 163-165; Redor 1997b, 197). Dall'altro, la teoria insegna comunque che, quando una piccola nazione integra una regione economicamente più grande, è soprattutto la prima a guadagnarci (Festoc 1998, 142). Se a questo si aggiunge pure il fatto che i paesi candidati non sono certo il principale *partner* commerciale dell'UE e che il loro potenziale è ancora limitato rispetto a quello comunitario, appare alquanto difficile che, almeno a corto termine, i guadagni commerciali dell'integrazione dei PECO possano essere veramente significativi per l'UE (Lavigne 1995, 224; Stauffacher 6/97, 22).

Ma, dalle parti di Bruxelles, il vero interesse dell'ampliamento non sta certo nelle opportunità commerciali regionali, bensì nei benefici che esso può apportare in una dimensione più ampia, quella internazionale:

- i vantaggi politici dell'operazione sono ad esempio considerevoli, visto che il consolidamento dell'economia di mercato e della democrazia nella zona orientale dell'Europa sono una garanzia di sicurezza, pace e stabilità per l'intero continente¹³⁹ (van der Pas 1998; van den Broeck 1998; Lopriore 2000, 19-20);
- le politiche comunitarie e l'Unione stessa sarebbero inoltre notevolmente arricchite dopo l'integrazione di stati con culture ed esperienze diverse da quelle dei membri attuali (EC 1997a; EC 1997b);
- la lotta contro alcuni fenomeni impossibili da combattere individualmente per un singolo stato (inquinamento ambientale o criminalità internazionale per esempio) risulterebbe pure intensificata (van den Broeck 1998);

¹³⁶ L'esperienza dei paesi del sud insegna d'altronde che, sebbene essi avessero fatto numerosi sforzi già prima di essere integrati nell'UE, la maggior parte dell'aggiustamento è intervenuta dopo la loro adesione (Inotai 1993, 525). In questo senso, ritardare l'integrazione dei PECO nell'attesa che essi colmino il *gap* economico che ancora li divide dall'Unione appare pertanto una strategia perlomeno discutibile, visto che è proprio la partecipazione all'UE che può spingerli a colmarlo (Fischler 1998a).

¹³⁷ www.eudelegation.hu/relations4_en.php3.

¹³⁸ Numerosi studi hanno oltretutto dimostrato che le capacità commerciali tra le due zone sono lungi dall'essere sature (Delpeuch 1996, 163-164).

¹³⁹ D'altronde, "comme dans le cas de la Grèce, puis de l'Espagne et du Portugal, la décision d'accueillir les PECO au sein de l'Union européenne est éminemment politique: elle symbolise la volonté commune des membres actuels et des pays candidats de consolider les acquis de la transition, démocratique autant qu'économique" (Fayolle e Le Cacheux 1996, 71).

- in seguito, l'aumento del numero di membri accorderebbe un ruolo internazionale ancora più importante all'UE (EC 1997a);
- da ultimo, l'adesione dei PECO potrebbe anche generare una miglior divisione del lavoro, sul modello dello schema che i giapponesi o gli americani hanno stabilito con le altre nazioni asiatiche rispettivamente con quelle latino-americane. Dal momento che tutti i paesi candidati sono caratterizzati dalla presenza di manodopera abbondante ed a costo inferiore rispetto all'ovest, una soluzione interessante consisterebbe per esempio nell'aumentare la produzione di beni intensi in lavoro nella regione orientale dell'Europa. Questo permetterebbe di liberare delle risorse nella parte occidentale, risorse che sarebbero utilizzabili per la produzione di beni a valore aggiunto superiore. Un'allocazione più efficace in questo senso costituirebbe indubbiamente uno stimolo alla crescita ed alla competitività dell'UE allargata (Festoc 1998, 142).

In conclusione, la partecipazione dei PECO all'UE rappresenta un'opportunità eccezionale per rafforzare la posizione dell'Unione nel contesto internazionale¹⁴⁰ e garantire una prosperità duratura ai suoi cittadini (Kovacs 1998; CE 1998b). A questo proposito, il commento di Romano Prodi è stato emblematico: “si tratta, in definitiva, di un gioco “win-win”, in cui cioè tutti vincono: possiamo quindi andare avanti con fiducia, ottimismo ed entusiasmo” (Prodi 1999). Per contro, un fallimento del processo d'ampliamento potrebbe invece anche avere conseguenze pesanti: “le clivage entre l'Europe riche et l'Europe pauvre s'amplifierait considérablement exposant les PECO au risque d'une tiers-mondialisation et, par conséquent, les pays occidentaux à des flux migratoires massifs et difficilement contrôlable. Enfin, l'échec de la politique de transition rendrait impossible l'intégration des PECO dans l'OTAN¹⁴¹ ou dans l'UE. Or, l'exclusion définitive des PECO de ces deux institutions pourrait entraîner, pour certains d'entre eux, une évolution semblable à celle de l'ex-Yougoslavie (guerre civile et affrontements entre minorités ethniques et nations tutélaires), voire celle de la Tchétchénie (retour forcé dans le giron d'une puissance hégémonique)” (Stark 1995, 273).

Quest'ultima osservazione ci porta a prendere in conto un'altra dimensione dell'allargamento, ovvero i suoi aspetti negativi. In effetti, sarebbe sbagliato credere che l'adesione di nuovi membri provocherà soltanto effetti benefici. *Per i PECO, è comunque fuori di discussione che i vantaggi derivanti da una loro entrata nell'UE saranno ampiamente superiori agli inconvenienti* (Mink e Wild 1996, 10). Tra questi, si possono in ogni caso citare i pericoli di perdita parziale dell'identità nazionale, di aumento della concorrenza e di emigrazione massiccia di personale qualificato verso l'UE, una tendenza già in corso senza LCP e che priva i diversi paesi di manodopera estremamente utile nel quadro del processo di modernizzazione (Inotai 1996, 100; Chavigny 1996, 523; Holvêque

¹⁴⁰ I *partners* dell'UE potranno approfittare di un'Europa più forte ed unita, che sarà con ogni probabilità in grado di assumere pienamente il suo ruolo a livello internazionale, tanto nell'arena politica che in quella economica (CE 1999, 26). Per l'UE stessa, c'è inoltre la grande opportunità di “devenir, au XXI^e siècle, le maillon le plus fort de la Triade (Etats-Unis, Japon, Europe)” (Szymkiewicz 1993, 528).

¹⁴¹ Si rende attento il lettore sul fatto che l'Ungheria è comunque nel frattempo entrata a fare parte di questa organizzazione (vedi parte II – capitolo 5).

1998, 523). Per quel che riguarda l'UE, le principali paure riguardano il costo finanziario dell'operazione e l'eventuale flusso d'immigrazione¹⁴² (Inotai 1996, 99; van der Pas 1998). Come i PECO, Bruxelles è poi pure anch'essa preoccupata per le eventuali conseguenze sulle identità nazionali (Mink e Wild 1996, 12) ed in termine di concorrenza, con la possibilità di sviamento degli scambi¹⁴³. Tenuto conto dei benefici a lungo termine per l'intero continente, si può comunque concludere che l'ampliamento risulterà - seppure in minor misura che per l'Ungheria - un buon affare anche per l'UE: *a corto termine, l'interesse dell'ampliamento è dunque asimmetrico, ma a più lungo orizzonte anche l'UE sembra in grado di poterne beneficiare* (Henriot 1997, 15).

Per fare in modo che una realizzazione di tale entità possa effettivamente essere portata a buon fine, è però di vitale importanza che l'opinione pubblica ed i partiti politici di entrambe le fazioni sostengano l'ampliamento¹⁴⁴. In Ungheria, dopo la caduta del muro di Berlino, l'entusiasmo per l'UE è subito salito alle stelle, sia tra la popolazione che tra i *leaders* politici. In seguito, dopo le prime esperienze come paese associato, si è però sviluppata un'attitudine più prudente e realista e si è passati da un'unanimità pro-Europa ad un insieme di posizioni varianti dall'ottimismo estremo al pessimismo più nero. A livello popolare, il sostegno si aggira attorno al 50-60 % a dipendenza delle domande poste agli intervistati nei vari sondaggi sin qui effettuati. Quest'ultimi evidenziano però pure che, dal 1997 in avanti, si è osservata una certa rinascita dell'entusiasmo, ciò che lascia indubbiamente ben sperare per il futuro. Ma l'aspetto che più colpisce è indubbiamente il forte numero di casi in cui gli intervistati hanno dichiarato di non avere alcuna opinione al riguardo delle conseguenze dell'integrazione per il paese, perché indecisi o male informati: *l'insufficienza del dibattito pubblico sembra ancora oggi essere un serio problema in Ungheria ed una maggiore informazione costituisce una pre-condizione all'ottenimento del consenso popolare*. Per quel che concerne invece le formazioni politiche, tutti i grandi partiti parlamentari sono per il momento favorevoli all'adesione, anche se cominciano ad apparire i primi scetticismi. Infine, pur non disponendo di dati recenti in questo campo, si può anche segnalare che un'inchiesta del 1996 ha evidenziato un buon grado di supporto all'integrazione pure tra le aziende magiare (Kovacs 1997; Neumayer 1999, 140-161; The situation of SME-s as reflected by the European integration 2-99).

Da parte comunitaria, il sostegno all'allargamento varia invece da stato a stato. In occasione della realizzazione dell'ultimo eurobarometro (primavera 2000, 16'078

¹⁴² Come già fatto notare in precedenza, i timori occidentali a proposito dell'apertura delle frontiere sembrano però esagerati e vari sondaggi effettuati anche in Ungheria lo dimostrano (vedi parte II – capitolo 6.3.1).

¹⁴³ Anche in questo caso, i rischi concreti vanno però relativizzati: la liberalizzazione degli scambi tra UE e Ungheria è ormai quasi stata completata; la parte dei PECO nel commercio estero comunitario totale è debole, mentre l'UE è già il loro principale *partner* in questo senso; i vantaggi comparativi dell'est si riducono a misura che i costi salariali aumentano. Tutti questi elementi fanno oggi pensare che la struttura degli scambi tra Ungheria ed UE non subirà profondi mutamenti, anche se, per alcuni specifici paesi, ci potrebbero comunque essere delle leggere conseguenze negative (Chavigny 1996, 112-113, 123-125; Delpeuch 1996, 163; Henriot 1997, 12).

¹⁴⁴ Il capo della *task force* "negoziati d'adesione" della Commissione europea, Nikolaus G. van der Pas, ha a questo proposito affermato che tale supporto è importante almeno quanto il negoziato stesso (van der Pas 1998).

intervistati), l'UE ha chiesto ai suoi cittadini se l'ampliamento dovesse essere considerato una priorità nell'immediato futuro e solo il 27 % della popolazione ha risposto positivamente¹⁴⁵. Questo risultato nasconde però delle differenze tra i vari paesi: danesi (57 %), greci (53 %), svedesi (48 %) ed irlandesi (42 %) sono coloro che hanno manifestato più entusiasmo per una rapida conclusione del processo. All'altro estremo, si trovano invece tedeschi (20 %)¹⁴⁶, francesi (21 %), finlandesi (21 %) ed austriaci (23 %)¹⁴⁷ (CE 2000a). A livello governativo, le opinioni sono anch'esse divergenti e tra i principali fautori si trovano la Germania, l'Austria ed il Regno Unito, anche se le loro motivazioni sono completamente differenti. I primi due sostengono l'allargamento per il semplice fatto che, in un'Unione allargata ad est, il centro di gravità dell'UE si sposterà verso il centro del continente¹⁴⁸. Il Regno Unito è invece favorevole per il motivo che le autorità britanniche sono contrarie ad un approfondimento dell'integrazione europea. La speranza è pertanto quella che l'entrata dei PECO possa bloccare la costruzione comunitaria e ridurla ad una semplice zona di libero scambio. Un altro grande paese, la Francia, è anch'essa piuttosto favorevole, a condizione però che l'ampliamento sia preceduto dalla riforma delle istituzioni. Parigi ha comunque sollevato qualche dubbio in relazione alla possibilità di perdere il ruolo di centro di gravità dell'UE ed alla situazione della sua agricoltura in un'Unione più numerosa. Tra i maggiori oppositori, si possono invece segnalare i quattro paesi detti della coesione - Grecia, Irlanda, Portogallo e Spagna - i quali temono seriamente di perdere parte degli aiuti strutturali di cui beneficiano a scapito dei nuovi arrivati (Stauffacher 6/97, 20; Holvêque 1998, 515; Lopriore 2000, 23).

Riassumendo, l'ampliamento dell'UE dovrebbe portare enormi benefici all'intero continente, buona parte della popolazione e delle autorità magiare lo sostiene ed i maggiori stati europei non sono contrari. A questo punto, quali sono allora le prospettive di questo processo?

Come ampiamente dimostrato, la conclusione dell'operazione non potrà avvenire che nel momento in cui l'Ungheria e l'UE avranno proceduto agli adattamenti necessari e si dimostreranno così entrambe pronte per compiere questo grande passo. Da parte ungherese, la preparazione prosegue a buon ritmo ed i criteri di Copenaghen dovrebbero potere essere

¹⁴⁵ Questo sondaggio non è comunque veramente indicativo del sostegno popolare all'allargamento, visto che la domanda concerne la priorità di quest'ultimo. Altrimenti detto, non si è chiesto agli intervistati se fossero o meno favorevoli all'ampliamento, bensì se questo dovesse essere considerato come una delle maggiori preoccupazioni attuali dell'Unione. È più che mai che evidente che, in caso di un'ipotetica domanda "favorevole o no?", il sostegno sarebbe con tutta probabilità risultato molto più elevato. Ma al di là di questo, quelli appena presentati sono però purtroppo gli unici dati precisi che si sono potuti reperire.

¹⁴⁶ In Germania, la popolazione teme soprattutto l'immigrazione di manodopera a basso salario e l'importazione di criminalità e livello di vita inferiore. I contribuenti tedeschi sono inoltre pure contrari ad un aumento del contributo germanico al budget europeo. In ogni caso, niente e nessuno può assicurare che l'allargamento ad est provocherà effettivamente un calo dei posti di lavoro disponibili per gli indigeni, anzi, l'ampliamento potrebbe anche portare un aumento del lavoro, favorire la crescita ed accrescere il livello di vita (Members in 2005? 10.6.00, 15; A row about a bigger EU 9.9.00, 40-41).

¹⁴⁷ Per una visione completa dei risultati, vedi "Commission européenne - Eurobaromètre 53 (printemps 2000)"

¹⁴⁸ Da un altro lato, la Germania, così come tutti gli altri contribuenti netti, si oppone però ad un aumento della sua partecipazione finanziaria (Eastward ho, they said warily 19.7.97, 28; Baché 1999, 376).

soddisfatti a breve-medio termine. Il PNRA prevede a questo proposito un allineamento completo, salvo in qualche rara area, entro fine 2001 ed *il primo ministro Victor Orban non ha nascosto di puntare ad un'adesione del suo paese nel corso del 2002*¹⁴⁹ (Orban 1999). Questo termine è però obiettivamente irrealista, visto e considerato che, come detto, la riforma delle istituzioni non sarà in nessun caso operativa prima della fine di quell'anno. A questo proposito, l'UE continua a ribadire che sarà assolutamente pronta ad accogliere nuovi membri a partire dal 2003¹⁵⁰, ma, ammesso e concesso che sarà veramente il caso, questo non significa però che Bruxelles voglia effettivamente cominciare l'allargamento a quella data: d'altronde, *non è infatti certo un segreto che quest'ipotesi non trova attualmente molti consensi in seno agli stati membri e che la maggior parte di loro pensa ad una prima ondata di adesioni verso il 2005-2006* (Knocking on the Union's door 13.5.00, 29). Ad ogni modo, le autorità comunitarie si ostinano sempre a non volere fissare nessuna data precisa per l'adesione dell'Ungheria, prova ne è che anche il governo francese ha evitato di farlo in occasione del Consiglio europeo di Nizza di fine 2000 (Rucker 10-99, 63; Rucker 8-00, 81; ATS/RED 9.12.00). Budapest ha a più riprese criticato quest'attitudine dell'UE di non volersi assumere nessun impegno preciso e, per voce del suo ministro degli affari esteri, ha esplicitamente accusato Bruxelles di adottare una *"stalling tactics"* nelle discussioni d'adesione (Who will join Europe's club - and when? 8.4.00, 31). Secondo le autorità magiare, la fissazione di una data assumerebbe infatti un'importanza cruciale, costituendo uno stimolo decisivo per il proseguimento delle riforme¹⁵¹ (van den Broeck 1998; A new pace? 2.10.99, 32). Dal canto suo, l'UE preferisce però restare nel vago onde evitare di essere costretta ad accettare in futuro eventuali paesi non ancora pronti per l'adesione¹⁵² (Members in 2005? 10.6.00, 15). A Bruxelles, si è inoltre fermamente convinti che *"de toute façon, la date précise de l'adhésion est moins importante que l'obtention du droit à adhérer"* (Günter Verheugen, membre de la Commission européenne, encourage la Hongrie à maintenir le rythme des réformes 22.2.00). L'UE deve però stare attenta a non ritardare troppo l'entrata dell'Ungheria e dei primi PECO, perché, se quest'ultimi rimangono a lungo in una posizione periferica e di minore attrazione agli occhi degli investitori esteri, esiste il rischio concreto che la transizione verso l'economia di mercato possa essere frenata e che la volontà di adesione all'UE possa addirittura venire abbandonata (Festoc 1998, 141, 150). *In quest'ottica, il governo magiaro sembra oggi essere più o meno d'accordo sul fatto che un ritardo di due o tre anni sulla data da lui*

¹⁴⁹ Il calendario adottato dalle autorità magiare prevede poi l'adozione dell'euro attorno al 2004-2005 (Holcblat 3/4/5-98, 62).

¹⁵⁰ In occasione del summit di Nizza, il presidente francese Jacques Chirac ha a questo proposito ribadito ancora una volta che, in materia di allargamento, *"l'unica data certa è il primo gennaio del 2003, quando l'UE dovrà essere pronta ad accogliere i nuovi membri"* (ATS/RED 9.12.00).

¹⁵¹ Nel corso del mese di giugno 2000, sei dei tredici candidati hanno in questo senso chiesto all'UE un'assicurazione che le porte sarebbero infine state aperte nel 2003. Bruxelles ha però fermamente risposto in maniera negativa a questa richiesta (Members in 2005? 10.6.00, 15).

¹⁵² Quest'osservazione non vale ovviamente molto per l'Ungheria, visto che dovrebbe quasi certamente essere pronta già nel 2002-2003. Il problema è però un altro e risiede nel fatto che se l'UE fissa una data per la repubblica magiara, allora non potrà rifiutare le richieste di altri paesi in questo senso. E tra gli altri candidati, ce ne sono effettivamente alcuni per i quali è ancora troppo presto per giudicare quando saranno effettivamente pronti.

*prefissata non cambierebbe di molto la natura e la desiderabilità dell'affare*¹⁵³. Nonostante la convinzione della Commissione e degli stati membri che il termine 2005-2006 sarà rispettato, il pericolo intravisto dalle autorità magiare è però quello che l'adesione venga rimandata ancora oltre questa data (Knocking on the Union's door 13.5.00, 29). Secondo Janos Martonyi, l'Ungheria non ha comunque per il momento che una strada da seguire ed è quella di continuare seriamente la sua preparazione, di modo da essere pronta il prima possibile e di poi attendere gli sviluppi¹⁵⁴. Quanto ad un'eventuale data d'adesione, il ministro degli affari esteri ungherese, pur palesando un sincero ottimismo, si è laconicamente limitato a dichiarare che è attualmente impossibile prevedere quando l'Ungheria potrà effettivamente entrare nell'UE come membro a parte intera e che solo il futuro potrà apportare una risposta a questo quesito (Martonyi 2000).

¹⁵³ Anche se i partiti parlamentari ed il governo restano comunque dell'opinione che "it is the fundamental national interest of the Republic of Hungary to join the European Union at the earliest possible date and under the attainable most favourable conditions" (MFARH 2000).

¹⁵⁴ Martonyi ha poi anche ribadito la volontà del suo paese di non limitarsi soltanto a beneficiare della partecipazione all'UE, ma di pure contribuire, nel limite del possibile, alla costruzione europea (Martonyi 2000).

CAPITOLO SETTIMO

PRINCIPALI EFFETTI IN RELAZIONE AL PROCESSO DI LIBERALIZZAZIONE E D'APERTURA COMMERCIALE

La fine del socialismo ha aperto all'Ungheria delle ampie opportunità d'integrazione nell'economia internazionale. Il governo magiaro ha, come visto, cercato di sfruttare nel migliore dei modi quest'occasione, da una parte, intensificando le relazioni con le organizzazioni alle quali il paese aveva già aderito prima del fatidico 1989, dall'altra, allacciando stretti contatti con alcune delle più importanti istituzioni mondiali attuali. Nell'attesa della prossima tappa di questo lungo ed importante processo - verosimilmente l'adesione all'UE - si può per intanto già provare a stilare un primo bilancio intermedio di quest'apertura. E per farlo, quale modo migliore dell'interessarsi all'evoluzione dei flussi di scambio, commerciali e non, tra l'Ungheria ed il resto del mondo? In quest'ottica, l'indicatore più completo è indubbiamente rappresentato dalla bilancia dei pagamenti, la quale, per questa specifica analisi, è stata divisa in due componenti: la bilancia delle operazioni correnti e quella dei movimenti di capitale, oggetto del primo rispettivamente del secondo paragrafo. Nel terzo, l'accento sarà invece messo sul problema del debito estero, un aspetto strettamente legato alle relazioni commerciali e particolarmente preoccupante in Ungheria.

1 La bilancia delle operazioni correnti (BOC)

La prima parte della BP di un paese è dunque rappresentata dalla BOC. Questa bilancia raggruppa, così come da definizione, tutte le operazioni correnti effettuate da un singolo stato durante un determinato anno contabile. Tra le transazioni correnti si trovano i movimenti di beni e di servizi, i redditi dei fattori di produzione ed i trasferimenti unilaterali. Questi *quattro elementi* sono registrati in altrettante bilancie intermedie, la somma dei cui saldi indica il risultato della BOC.

Agli occhi di numerosi decisori pubblici, questo indicatore è particolarmente *significativo dell'evoluzione di un'economia nazionale*, dal momento che esso traduce una pluralità di fenomeni. Due di questi in particolare esprimono molto bene lo stato di salute di una nazione: innanzitutto, la BOC totalizza e stabilisce il saldo di tutte le operazioni tra residenti e non residenti sul mercato dei beni e dei servizi. Secondariamente, questa bilancia riflette anche l'evoluzione dei crediti e dei debiti della nazione nei confronti del resto del mondo. Proprio a causa di quest'importanza, gli esperti ritengono inoltre che qualsiasi modifica importante della situazione della BOC debba fare l'oggetto di un *pronto intervento governativo* (CE 9-98, 1).

E se si analizza l'evoluzione della BOC ungherese nel corso degli ultimi anni, non si può a questo proposito proprio fare a meno di constatare i repentini cambiamenti di situazione conosciuti dal paese magiaro in questo ambito

1.1 Evoluzione della BOC ungherese dal 1990 ad oggi: tendenze generali e cause

Nel corso degli anni Ottanta, il saldo della BOC è praticamente rimasto costantemente negativo, per poi però diventare positivo nei primissimi anni Novanta. Il periodo 1993-1994 ha in seguito marcato un'ulteriore pericolosa inversione di tendenza, con dei valori negativi estremamente elevati. Dal 1995 al 1997, i risultati ottenuti sono invece stati piuttosto incoraggianti ed il deficit è diminuito di anno in anno. A partire dal 1998, pur se in entità minore rispetto a quanto accaduto a metà decennio, la situazione si è infine di nuovo deteriorata.

Tabella 43: Evoluzione del saldo della BOC ungherese (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1983-2000¹)

1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
67	63	-796	-1'405	-824	-759	-1'351	109	223
1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
235	-2'959	-3'300	-1'927	-1'339	-848	-2'020	-1'970	-1'921

Fonte: Bokros 1991, 229; NBH 1999, 243-248; NBH 3-01

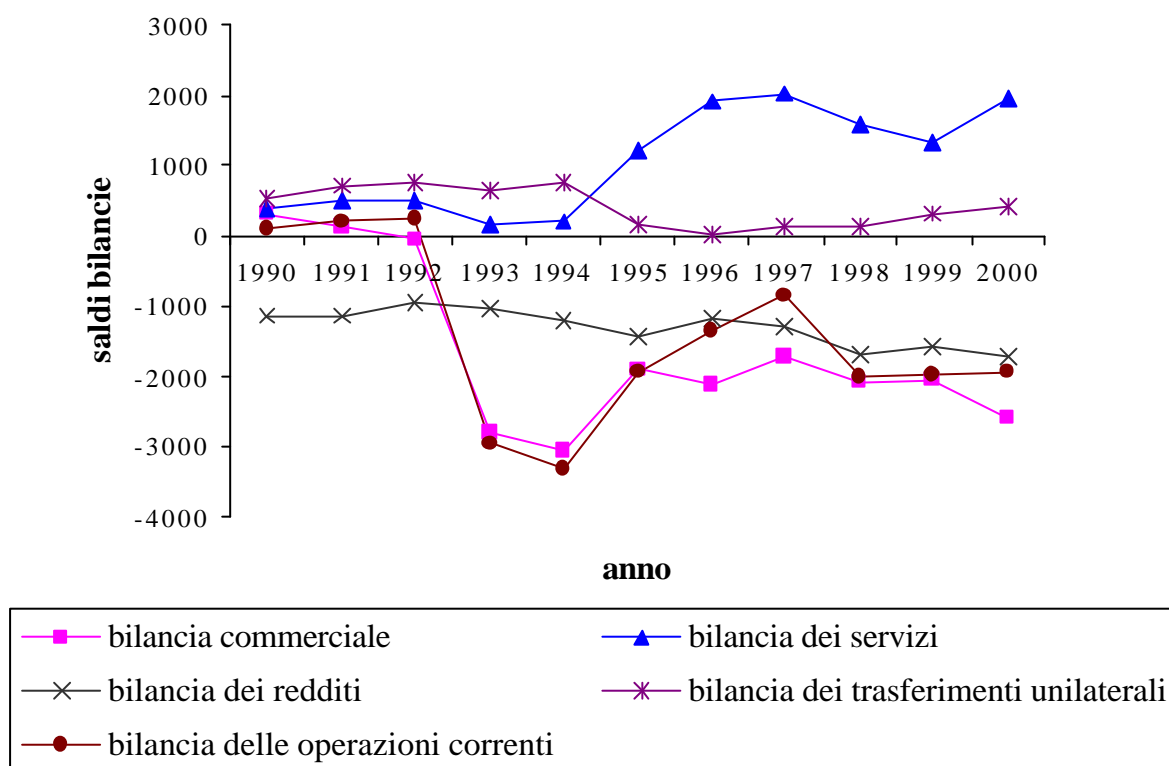
Decomponendo la BOC nei suoi quattro elementi costitutivi (vedi grafico 18 e tabelle 44, 46, 48, 50), si possono poi già osservare alcune prime tendenze generali:

- la bilancia dei trasferimenti unilaterali ha conosciuto un'evoluzione praticamente costante nel corso del periodo analizzato, anche se si deve annotare una netta frattura a metà del decennio: sino al 1994, il *surplus* si è infatti regolarmente attestato attorno ai 600-800 milioni di euro, mentre in seguito, a partire dal 1995, quest'ultimo si è invece stabilizzato ad un livello molto inferiore, pressopoco 100-300 milioni di euro. In ogni caso - ed è questo che bisogna ritenere - questa bilancia ha presentato ogni anno un saldo attivo. Lo stesso discorso è valido per la bilancia dei servizi, ma in questo caso non si è riscontrata nessuna regolarità, bensì delle variazioni annuali assai più importanti. Al di là di alcuni alti e bassi, si tratta comunque di due elementi che hanno sempre *agito in un senso favorevole alla BOC*;
- la bilancia dei redditi ha invece dato segno di una certa stabilità su tutto il periodo analizzato, ma, a differenza delle due appena citate, ha però *influenzato in maniera negativa il risultato finale della BOC*, dal momento che il suo saldo è sempre stato passivo;

¹ I dati relativi al periodo 1983-1989 sono disponibili soltanto in \$. Onde assicurare una certa uniformità, tutte le cifre sono però state espresse in euro. Per ovvie ragioni, il tasso di cambio utilizzato per la conversione non è quello dell'epoca, bensì quello del giorno dell'elaborazione della tabella (9 gennaio 2001 - 1\$ = 0,9401 euro). Per questo motivo, le cifre sino al 1989 devono essere considerate approssimative. Nell'interesse di questo lavoro, ciò non costituisce comunque un grande problema, visto e considerato che l'analisi si concentra sul periodo post-socialista e che i risultati degli anni Ottanta sono presentati soltanto a titolo comparativo.

- osservando il grafico, l'aspetto che più colpisce è però senza ombra di dubbio la *stretta correlazione esistente tra la bilancia commerciale e quella delle operazioni correnti*. Questo permette pertanto già di affermare che la BOC è estremamente sensibile alle variazioni nei movimenti di beni e che *la BC è quindi il principale determinante della sua evoluzione*.

Grafico 18: Evoluzione delle componenti della BOC ungherese (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-2000)



Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1999*, 243-248; *NBH 3-01*

A) 1990-1992: il boom del commercio estero

In questo primo periodo degli anni Novanta, l'evoluzione generale è stata positiva ed ogni singolo anno si è chiuso con un *saldo leggermente positivo*. Oltretutto - fatto da non sottovalutare - l'eccedente della BOC è aumentato costantemente nel corso di questo breve lasso di tempo. I risultati ottenuti assumono poi ulteriore significato se si pensa che il decennio precedente era stato caratterizzato da continui ed a volte anche importanti deficit². A dispetto di quanto affermato in precedenza, il saldo della bilancia commerciale non ha per niente contribuito a questo miglioramento ed ha al contrario impedito l'ottenimento di eccedenti ancora più positivi, visto e considerato che si è assistito ad una diminuzione

² Si può per esempio ricordare che nel 1989, quindi soltanto un anno prima del ritorno ad una situazione eccedentaria, il deficit aveva toccato la non trascurabile quota di 1'351 miliardi di euro.

annuale di questo *surplus*, trasformatosi addirittura in leggero deficit nel 1992³. *L'eliminazione del deficit della BOC deve invece piuttosto essere attribuito all'evoluzione della bilancia dei servizi*, tornata positiva proprio nel 1990 ed in crescita sino al 1992. Questo grazie in particolare alla buona ripresa del turismo, dovuta in particolare all'aumento dei visitatori occidentali⁴. La buona evoluzione del settore è inoltre stata favorita da alcune disposizioni speciali prese dall'autorità e rivelatesi estremamente paganti (NU 1992, 97; NU 1994, 143). Anche per quel che concerne i redditi⁵ ed i trasferimenti unilaterali, *l'evoluzione registrata ha avuto un'influenza positiva sul risultato finale*.

Tabella 44: Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-1992)

anno	1990	1991	1992
Bilancia commerciale	300	142	-39
Bilancia dei servizi	388	502	491
Bilancia dei redditi	-1'124	-1'118	-996
Bilancia dei trasferimenti unilaterali	545	699	749
Saldo della BOC⁶	109	225	235

Fonte: NBH 1999, 243

Tabella 45: Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita⁷ (in %) (1990-1992)

anno	1990	1991	1992
Esportazioni	5'017	7'464	7'761
Importazioni	4'717	7'322	7'800
Saldo della bilancia commerciale	300	142	-39
Tasso di crescita delle esportazioni	-1,5	48,8	4,0
Tasso di crescita delle importazioni	1,5	55,2	6,5

Fonte: Elaborazione personale a partire dai dati contenuti in NBH 1999, 243

³ Questo non confuta però quanto affermato nell'introduzione di questo paragrafo. Su di un periodo più lungo, la tendenza generale è infatti proprio quella di una stretta correlazione tra la bilancia commerciale e la BOC. Come si potrà vedere in seguito, il periodo 1990-1992 è d'altronde l'unico che non ha presentato un'evoluzione simile di queste due bilancie.

⁴ La bilancia del turismo è infatti ritornata positiva nel 1990 (NU 1992, 110), lo stesso anno che ha segnato un'inversione di tendenza nel trend della bilancia dei servizi.

⁵ In questo caso, la riduzione del deficit è in pratica da attribuire interamente alla diminuzione dei tassi d'interesse internazionali e del debito estero magiaro, elementi che hanno favorito il calo delle spese sopportate a titolo d'interesse, soprattutto nel 1992 (NU 1994, 142).

⁶ Eventuali leggere differenze con i risultati contenuti nella tabella 43 sono dovute a delle approssimazioni effettuate dai responsabili della BNU in occasione dei loro calcoli. La stessa osservazione è valida per i risultati presentati nelle successive tabelle 46, 48 e 50.

⁷ Per quel che riguarda i tassi di crescita, bisogna dire che si sono riscontrati non pochi problemi nel corso dell'analisi. La ricerca bibliografica ha in effetti permesso di rilevare delle differenze, spesso anche importanti, tra le varie fonti. Questo a causa della diversità delle cifre relative alle esportazioni ed alle importazioni utilizzate. In questo lavoro, si è pertanto deciso di optare per una sola ed unica fonte, a partire dalla quale sono poi anche stati calcolati i tassi di crescita. I dati rilevanti sono quelli della Banca Nazionale Ungherese, espressi in euro.

Ma al di là di quelli che sono stati i fattori decisivi per l'evoluzione della BOC, l'elemento più rilevante di questo triennio è senza ombra di dubbio rappresentato dal *boom del commercio estero*. Nel 1991, i tassi di crescita delle esportazioni e delle importazioni sono infatti letteralmente esplosi, facendo così gonfiare il contenuto della bilancia commerciale. Alcuni fattori permettono di spiegare questa forte crescita nei primi anni Novanta:

- *la liberalizzazione del commercio estero* costituisce senz'altro uno dei fattori più importanti d'espansione degli scambi commerciali (UN 1996, 115). Per quel che concerne la nascita di questo processo, bisogna segnalare che alcuni primi piccoli passi sono già stati compiuti all'epoca comunista, dopo l'adesione dell'Ungheria al GATT (Hoen 1998, 98). L'inizio vero e proprio deve comunque essere fatto risalire alla seconda metà degli anni Ottanta, allorché le autorità hanno cominciato a rilasciare progressivamente il monopolio statale sul commercio estero ed a ridurre i dazi doganali⁸ e le licenze all'importazione ed all'esportazione (Lavigne 1995, 114; Csermely 1997, 89). Dopo l'arrivo al potere del governo Antall-Boross, il processo di liberalizzazione è ulteriormente stato accelerato. Il nuovo programma del gennaio 1991 ha infatti permesso di abolire definitivamente il monopolio del commercio⁹, di aumentare i contingenti sulle importazioni dei beni di consumazione sino ad un livello che li avrebbe praticamente resi inoperativi, di rimpiazzare le sempre minori licenze all'importazione¹⁰ attraverso delle procedure di registrazione e di eliminare in larga parte quelle all'esportazione (De Menil 1997, 261). Nell'ottica di integrarsi sempre più nell'economia mondiale, verso la fine degli anni Ottanta l'Ungheria ha inoltre stipulato i suoi primi accordi commerciali (vedi parte II - capitolo 5). Per quel che riguarda l'efficacia e la rapidità di questa liberalizzazione, gli elogi si devono giocoforza sprecare. In barba infatti alle perplessità ed alle critiche iniziali di numerosi economisti, "liberalization of external relations still has to be perceived as amazingly fast and almost without historical precedent" (Hoen 1998, 99);

- *l'introduzione della convertibilità della moneta ungherese*, acquisita *de facto* all'inizio degli anni Novanta (vedi parte I - capitolo 3), ha accompagnato il processo di liberalizzazione appena presentato. La possibilità di cambiare liberamente i fiorini in valute estere ha certamente anch'essa contribuito alla crescita delle esportazioni e delle importazioni (UN 1996, 115);

- *la fine del tradizionale sistema di commercio e di pagamenti* ha provocato delle conseguenze importanti sulla bilancia estera, influenzando più o meno direttamente sia le esportazioni che le importazioni. Innanzitutto, la fine del COMECON ha lasciato numerose aziende, precedentemente orientate verso questa zona, con delle capacità in eccesso e degli stocks invenduti. Dopo la fine del commercio bilaterale e pianificato con

⁸ Allo stesso tempo, i dazi doganali sono anche divenuti uno strumento attivo della politica commerciale (Lavigne 1995, 123), ciò che non era veramente il caso durante l'epoca comunista.

⁹ Le aziende ungheresi sono così diventate libere di commerciare direttamente e a loro piacimento con l'estero (Csermely 1997, 89; Blaho e Gal 1997, 139).

¹⁰ All'inizio degli anni Novanta, la percentuale di importazioni libere è infatti aumentata in modo vertiginoso nel giro di pochissimo tempo: nel 1990, la completa liberalizzazione riguardava in effetti già il 70 % delle importazioni, valore poi cresciuto a 90 % nel 1993 (Jeffries 1993, 427).

gli altri paesi dell'est, i PECO hanno così cercato di vendere questa merce sui mercati occidentali, puntando evidentemente sulla competitività dei prezzi. L'effetto di questo riorientamento geografico si è comunque rivelato solo temporaneo, ma d'altronde era più che prevedibile che, in assenza di una rapida riduzione dello scarto tecnologico e di qualità di questi prodotti nei confronti di quelli occidentali, questo tipo di esportazioni non sarebbe stato possibile a lungo. La prova è d'altronde rappresentata dal fatto che, dopo il boom del 1991, i tassi di crescita, pur rimandando positivi, sono già diminuiti notevolmente nel 1992¹¹ (UN 1996, 116). Come si vedrà nel prossimo sottoparagrafo, questa tendenza al ribasso è poi proseguita anche nel biennio successivo.

Anche per quel che riguarda le importazioni, negli anni immediatamente seguenti la scomparsa del COMECON si è potuta constatare una certa crescita. L'aumento è principalmente stato dovuto al fatto che l'Ungheria, nell'ottica di compensare la diminuzione delle consegne da parte dei paesi vicini, è stata costretta ad aumentare i suoi acquisti sui mercati mondiali, dove i prezzi erano però evidentemente superiori. Oltre a questo, all'inizio degli anni Novanta alcune importazioni dall'Unione Sovietica sono poi state regolate in moneta convertibile e non in rubli come inizialmente previsto, ciò che non ha fatto altro che accentuare ulteriormente la crescita delle importazioni in moneta convertibile (NU 1992, 97);

- nella realtà, accade sovente che un paese non disponga di tutti gli *inputs* necessari alla produzione di un determinato bene, cosicché si vede costretto ad importarne alcuni dall'estero. Numerosi prodotti esportati hanno pertanto un contenuto in importazioni, contenuto che varia a dipendenza dell'articolo in questione e del paese fabbricante. Appurato il legame tra le esportazioni e le importazioni, è quindi evidente che la crescita dell'uno implica automaticamente quella dell'altro, visto che, senza un aumento delle importazioni, non sarebbe possibile accrescere le esportazioni. A questo punto, si può quindi ipotizzare che, all'inizio degli anni Novanta, questo fenomeno si sia in parte verificato pure in Ungheria, dove *la crescita delle esportazioni e quella delle importazioni si sono così sostenute a vicenda* (Feytö 1993, 46; Riecke e Antal 1993, 115);
- il periodo tra il 1990 ed il 1992 è stato caratterizzato da un *apprezzamento reale del fiorino* (vedi parte I - capitolo 3), ciò che ha reso meno care e pertanto più attrattive le importazioni. Ma se, da un lato, è vero che quest'evoluzione al rialzo della moneta può avere favorito la crescita delle importazioni, dall'altro, è altrettanto vero che lo stesso identico fenomeno non ha di certo giocato a favore delle esportazioni. Il fatto che l'Ungheria sia riuscita ad ottenere una loro notevole crescita malgrado l'apprezzamento monetario rende pertanto la *performance* magiara ancora più significativa (Mizsei 1993, 169).

Come si può ben vedere nella tabella 45, il forte aumento del commercio estero ha comunque tradotto *una crescita delle importazioni più elevata rispetto a quella delle*

¹¹ La progressiva erosione del citato vantaggio temporaneo non è naturalmente la sola spiegazione della riduzione dei tassi di crescita nel 1992. Un altro importante fattore è per esempio stato rappresentato dai primi sintomi di calo della domanda d'importazione occidentale (UN 1996, 116).

esportazioni, cosicché, come già affermato all'inizio di questo sottoparagrafo, il saldo della bilancia commerciale si è degradato di anno in anno. La situazione si è poi ulteriormente aggravata nel corso del biennio successivo, quando i problemi della bilancia commerciale hanno incominciato a ripercuotersi in modo più deciso sui risultati dell'intera BOC.

B) 1993-1994: la crisi

In materia di deficit, queste due annate sono già state archiviate come le più nere dell'ancora giovane storia dell'Ungheria post-socialista: detto nella prima parte dell'esplosione del deficit budgetario a quell'epoca, non si può in questo capitolo fare a meno di constatare che, in questi due anni, anche *la BOC ha conosciuto dei momenti estremamente critici*.

Tabella 46: Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1993-1994)

anno	1993	1994
Bilancia commerciale	-2'786	-3'054
Bilancia dei servizi	189	209
Bilancia dei redditi	-1'022	-1'218
Bilancia dei trasferimenti unilaterali	660	764
Saldo della BOC	-2'959	-3'299

Fonte: NBH 1999, 243

Come risulta dalla tabella, il biennio 1993-1994 ha segnato una netta inversione di tendenza: dopo tre anni a cavallo dell'equilibrio, la BOC ha infatti di nuovo presentato una pesante situazione deficitaria. L'aspetto più preoccupante di quest'evoluzione è però rappresentato dai valori estremamente elevati del deficit, che nel 1994 ha superato i tre miliardi di euro. In proporzione del PIL, il saldo negativo si è invece stabilito, nei due anni presi in considerazione, all'impressionante percentuale di -8,9 % rispettivamente -9,3 % (IMF 1999, 64).

Dando un rapido sguardo alle diverse componenti della BOC, appare subito evidente che la bilancia commerciale è stata il principale determinante di questa crisi. Il deterioramento in corso dal 1990 è infatti proseguito e si è pure accelerato, al punto che la differenza tra le esportazioni e le importazioni di beni, già leggermente in passivo nel 1992, ha toccato quote negative nettamente più importanti.

Per quel che concerne gli altri elementi, il deficit della bilancia dei redditi è lievemente aumentato, mentre la bilancia dei trasferimenti unilaterali ha, a grandi linee, garantito lo stesso *surplus* degli anni precedenti. Quella dei servizi, pur rimanendo eccedentaria, ha invece subito un calo significativo. L'effetto di questa perdita sul totale della BOC è comunque stato meno importante di quello della bilancia commerciale, visto e considerato che la cifra d'affari dei servizi non rappresenta che una minima parte dell'intera BOC. Proprio per questo motivo, pur se non bisogna trascurare i problemi conosciuti dal settore dei servizi, si può tranquillamente ribadire che *la prima causa dell'aumento del deficit della BOC va ricercata nell'evoluzione ampiamente sfavorevole della bilancia commerciale*.

Dopo il boom del triennio precedente, i tassi di crescita del commercio sono infatti diminuiti, in particolar modo quelli delle esportazioni, divenuti addirittura negativi¹². Le importazioni sono invece ancora cresciute nel 1993, ad un ritmo leggermente superiore a quello dell'anno precedente, mentre nel 1994 hanno anch'esse ostentato un tasso di crescita negativo. Così come era già stato il caso tra il 1990 ed il 1992, *l'evoluzione delle importazioni, comparata a quella delle esportazioni, non è stata favorevole al riequilibrio della bilancia commerciale: crescita nel 1993 contro una decrescita delle esportazioni e calo inferiore a quello di quest'ultime nel 1994*, cosicché il saldo deficitario è aumentato sempre più.

Tabella 47: Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1993-1994)

anno	1993	1994
Esportazioni	6'931	6'410
Importazioni	9'717	9'464
Saldo della bilancia commerciale	-2'786	-3'054
Tasso di crescita delle esportazioni	-10,7	-7,5
Tasso di crescita delle importazioni	24,6	-2,6

Fonte: Elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1999*, 243

Ma quali sono stati, in fin dei conti, i principali determinanti di questa disastrosa evoluzione?

Dalla parte delle esportazioni, la diminuzione è innanzitutto stata causata da alcuni *fattori al di fuori del controllo dell'Ungheria* (CE 1994, 63; UN 1994, 94, 97; Blaho e Gal 1997, 143; Kornai 1997b, 59):

- *la forte recessione, accompagnata da una debole crescita o da un calo della domanda*¹³, *nella parte occidentale del continente*¹⁴, dove si trovavano ormai i principali *partner* commerciali del paese magiaro (vedi parte II – capitolo 7.1.2);
- *l'enorme diminuzione della produzione e delle esportazioni agricole*, tradizionalmente elevate, a causa delle cattive condizioni climatiche, siccità in particolare;
- *l'embargo delle Nazioni Unite nei confronti della Serbia ed del Montenegro*.

Le perdite di esportazioni legate a questi elementi sono evidentemente state inevitabili e non possono di certo essere imputate all'attitudine del governo o delle aziende esportatrici. *Altri*

¹² Per comprendere la portata del fenomeno, basta pensare al fatto che il calo subito dall'Ungheria a livello di esportazioni è stato il più importante registrato in tutta l'Europa centrale ed orientale (UN 1994, 94).

¹³ Bisogna comunque fare notare che, in Polonia ed in Cecoslovacchia, la domanda d'importazione occidentale aggregata con le percentuali dei paesi individuali nelle esportazioni di un determinato paese in transizione è diminuita maggiormente che in Ungheria. Malgrado questo, le due nazioni citate sono riuscite ad aumentare le loro esportazioni, ciò che significa quindi che la recessione ad ovest non può essere stato il solo fattore determinante per il successo o meno del commercio estero (UN 1994, 99).

¹⁴ In particolare in Germania (Kornai 1997b, 59)

fattori che hanno contribuito all'evoluzione negativa possono però essere addebitati alle politiche ed ai comportamenti adottati, vuoi a livello governativo, vuoi a quello delle singole unità di produzione (CE 1994, 63; UN 1994, 97, 100-101; Blaho e Gal 1997, 143; Kornai 1997b, 59-60; Csermely 1997, 92):

- *la debolezza strutturale dell'offerta d'esportazione ungherese;*
- *l'abolizione dei sussidi statali, la difficile situazione sui mercati dei crediti e la stretta applicazione della legge sui fallimenti introdotta nel 1992 hanno provocato la scomparsa di numerose aziende esportatrici. Per quelle rimaste, tutte queste misure hanno invece causato dei problemi di finanziamento. La logica del mercato le ha inoltre costrette ad interessarsi più da vicino al problema della redditività, cosicché alcune aziende hanno dovuto diminuire la loro attività. Se a questo si aggiungono poi le perdite legate ai citati fallimenti, si può quindi concludere che il numero di aziende esportatrici è bruscamente diminuito in questi anni, e questa riduzione ha evidentemente avuto delle ripercussioni anche sul volume delle esportazioni¹⁵;*
- *l'apprezzamento reale del fiorino è continuato e durante questi anni, a differenza di quanto accaduto in precedenza, ha effettivamente contribuito a frenare le esportazioni, anche perché, in Ungheria, il fenomeno è stato particolarmente importante. Secondo Janos Kornai, tra il 1993 ed il 1994 il paese ha semplicemente pagato gli errori commessi all'inizio degli anni Novanta in materia di politica del tasso di cambio. È infatti risaputo che in questo ambito gli effetti si fanno sentire in ritardo, visto che bisogna lasciare alle esportazioni, alle importazioni ed alla produzione il tempo di aggiustarsi al tasso di cambio¹⁶. Oltre che per i problemi relativi al cambio, la competitività dell'economia ungherese ha poi anche sofferto dell'aumento dei salari¹⁷, che ha provocato un rincaro dei costi di produzione e di conseguenza dei prezzi dei beni;*
- *alcuni agenti economici hanno inoltre criticato la politica d'esportazione attuata dalle autorità, ritenendola assai poco efficace e non molto favorevole alla loro promozione. I responsabili hanno però subito replicato affermando che i valori raggiunti nel biennio precedente erano insostenibili a lungo termine, senza nemmeno dimenticare che una parte di queste vendite all'estero era inefficace. Secondo Budapest, una politica che avesse avuto come obiettivo il mantenimento di quello stesso livello di esportazioni sarebbe pertanto stata indesiderabile;*
- *da ultimo, non tutti i problemi conosciuti dall'agricoltura erano da imputare alle condizioni climatiche. La disorganizzazione risultante dalla privatizzazione e dalla*

¹⁵ Si deve comunque aggiungere che questo processo di selezione naturale sarebbe stato benefico a lungo termine per l'economia ungherese, visto e considerato che, come analizzato nella prima parte di questo lavoro (vedi parte I – capitolo 1), il paese non aveva alcun interesse a mantenere in vita artificialmente delle aziende poco efficaci e deficitarie. Al tempo stesso, è però chiaro che a corto termine si sarebbero potuti manifestare dei problemi del genere di quelli appena descritti (Kornai 1997b, 59).

¹⁶ Con ogni probabilità, in Ungheria l'aggiustamento nocivo è avvenuto proprio in questo periodo.

¹⁷ Nel 1993, il salario medio mensile di un lavoratore magiaro ammontava a 320\$, contro i 240\$ del 1991 ed i 280\$ del 1992 (UN 1994, 101).

trasformazione delle aziende o cooperative statali ha anch'essa svolto il suo ruolo nella spiegazione del calo della produzione e delle esportazioni in questo settore.

In relazione alle difficoltà conosciute dal settore esportatore a metà degli anni Novanta, si può ancora aggiungere che le autorità hanno perlomeno avuto il merito di rendersi conto quasi subito della gravità della situazione e della piega che essa stava prendendo. Già verso la fine del primo anno nero, il 1993, le autorità hanno in effetti presentato un programma per ridurre il deficit della BOC, obiettivo da raggiungere attraverso la promozione delle esportazioni¹⁸ ed il freno delle importazioni (De Menil 1997, 261). La portata di queste misure è comunque stata limitata, prova ne è che, nel 1994, il tasso di crescita, pur mostrando un miglioramento, è ancora rimasto negativo. Malgrado tutto, si deve però sottolineare il fatto che *il governo ha capito assai rapidamente che la crescita delle esportazioni non era un fenomeno autosostenibile e che, in assenza di una buona politica di sostegno, questa poteva essere interrotta e riversata brutalmente da un momento all'altro* (UN 1994, 101): averlo compreso ha infatti permesso di continuare sulla via intrapresa introducendo sempre più misure in questo senso, ciò che, come si vedrà nel prossimo paragrafo, ha permesso di migliorare la situazione già a partire dal 1995.

Passando ora alle importazioni, si è già detto che esse hanno continuato a crescere nel 1993, mentre nel 1994 hanno dato segno di una certa stabilità e sono rimaste sugli stessi livelli dell'anno precedente. Il problema è però rappresentato dal fatto che i valori raggiunti in questi due anni - non lontani dai 10 miliardi di euro - erano molto elevati se paragonati a quelli delle esportazioni. Il mantenimento di importazioni sostenute è stato favorito da alcune evoluzioni particolari (CE 1994, 63; UN 1994, 94; Kornai 1997b, 59-63; Blaho e Gal 1997, 143; Csermely 1997, 89, 110; De Menil 1997, 261):

- *la ripresa della domanda domestica ha fatto aumentare il consumo, cresciuto ad un ritmo superiore alla produzione*¹⁹. In una situazione del genere, è chiaro che bisognava fare ricorso alle importazioni per soddisfare la domanda nazionale. Al tempo stesso, è altrettanto evidente che le esportazioni sono state sfavorite da quest'evoluzione del consumo interno;
- nella prima metà degli anni Novanta, si è anche assistito ad una certa tendenza all'*aumento delle importazioni di inputs*. Questo perché, sul mercato interno, numerosi *inputs* erano indisponibili, di bassa qualità o consegnati in modo inflessibile;
- secondo Kornai, *la liberalizzazione delle importazioni è stata spinta oltre il livello desiderabile*. Nel 1989, all'alba della transizione, una politica estrema in questo campo era

¹⁸ Le principali misure in questo senso sono state la creazione di un'agenzia di garanzia delle esportazioni e l'introduzione di alcune facilitazioni per il finanziamento di investimenti che avrebbero potuto contribuire all'esportazione (UN 1994, 101).

¹⁹ Anche a livello di produzione, si cominciavano però a manifestare i primi segnali della fine della dura recessione dei primissimi anni Novanta. L'aumento della produzione e dell'investimento in alcuni settori dell'economia ha pertanto anch'esso contribuito a creare una domanda supplementare d'importazione (Kornai 1997b, 63).

senza dubbio necessaria, quasi imperativa, per potere liberalizzare rapidamente il commercio. Ma una volta raggiunta una situazione più consona ad un'economia di mercato, ciò che era in parte il caso nel 1993, non c'era più bisogno di sforzarsi ufficialmente per diminuire ogni sorta di ostacolo al commercio. Al contrario, la promozione delle esportazioni e la protezione della produzione domestica avrebbero invece richiesto l'utilizzo di un sistema di dazi doganali e sussidi, senza che questi fossero però naturalmente contrari alle regole del GATT, all'AE o a tutt'altro accordo stipulato dall'Ungheria. La stessa idea è più o meno stata espressa anche da Winters²⁰, per il quale il deterioramento della bilancia commerciale è stato determinato da quella che lui chiama "liberalization fatigue";

- un altro elemento che ha contribuito ad accrescere le importazioni è legato alle *aspettative di svalutazione dei produttori nazionali*. All'epoca, essi erano infatti certi che, prima o poi, il governo avrebbe proceduto ad una forte svalutazione del fiorino. Per questo motivo, avevano quindi interesse ad acquistare il più rapidamente possibile un grande volume di beni intermedi o finali all'estero, prima che il prezzo si fosse rivelato troppo elevato a causa della modifica del tasso di cambio. Dal momento che questi prodotti non sono stati comperati a dei fini d'utilizzazione immediata, bensì soltanto per evitare di doverli poi pagare molto più cari una volta che sarebbero stati necessari, numerose aziende hanno così costituito degli stocks importanti. Questo comportamento, indubbiamente razionale dal punto di vista dei singoli individui, ha però avuto degli effetti controproducenti sulla BOC, visto e considerato che stimolava le importazioni ma non aumentava la produzione;
- infine, si possono ancora citare due avvenimenti isolati che hanno contribuito a sostenere le importazioni. Dapprima, il forte aumento delle *importazioni di prodotti farmaceutici*. Secondariamente, l'Ungheria ha importato degli *apparecchi militari* in saldo di un vecchio debito in rubli della Russia e si stima che questa transazione abbia da sola costituito la metà dell'aumento totale registrato nel 1993.

In conclusione, si può affermare che il biennio 1993-1994 è stato marcato da un'importante diminuzione delle esportazioni e da un esile crescita delle importazioni, ciò che ha provocato un *ampliamento del deficit della bilancia commerciale*: questo risultato estremamente negativo si è poi ripercosso sulla BOC, che alla fine del 1994 aveva ormai raggiunto la soglia della sostenibilità. Coniugato all'elevato deficit budgetario (vedi parte I – capitolo 1) ed agli effetti di contagio dell'allora recente crisi messicana²¹, il livello del deficit corrente aveva ormai fatto perdere la fiducia dei mercati finanziari e degli investitori (CE 9-98, 2). Un tale disequilibrio rischiava inoltre anche di compromettere delle riforme microeconomiche relativamente avanzate (CE 2-97, 7), senza poi nemmeno dimenticare che simili valori del deficit rendevano assai problematico il suo finanziamento.

In altre parole, se nel 1993 si poteva al limite pensare ad un'eccezione, dopo la ripetizione della stessa drammatica situazione nel 1994, le autorità hanno dovuto capacitarci del fatto

²⁰ Citato in *De Menil 1997*, 261.

²¹ Si deve comunque ammettere che la situazione dell'Ungheria era più stabile di quella del Messico. Questo non significa però che non fosse critica e che non ci si dovesse preoccupare (UN 1995, 141).

che il deficit della BOC era ormai diventato insostenibile a lungo termine. Dopo un'ulteriore accelerazione dell'aumento del disavanzo nei primissimi mesi del 1995 (CE 5-96, 8), era a quel punto chiaro che *l'applicazione di decise misure di riforma non avrebbe più potuto attendere*. Come affermato all'epoca dal professor Szabo in un'intervista televisiva, "the desirable change in the structure will allow Hungary to export more and invest more. And a substantial proportion of our investment should be designed to assist exports – in other words to create capacity for exportable production. This can only be done in one way at a given level of GDP: if one thing is raised, something else has to fall. Consequently, the relative proportions of consumption have to be reduced. Within consumption, it is desirable for the cut to be in state consumption, budget-financed consumption, rather than in the extra-budgetary sphere. And another desirable change is for imports to fall. To be more precise, looking at all this in dynamic terms, the part that grows dynamically and relatively faster should be exports and investment, while the part growing far more slowly, or even stagnating for a while, should be imports. This will restore equilibrium to the balance of payments, primarily the trade and current-account balances. These are the desirable structural changes" (Kornai 1997b, 91-92).

C) Dal 1995 al 1997: la ripresa

Nei primi due mesi del 1995, il trend negativo del biennio precedente è, come detto, proseguito e ciò ha spinto il governo ad intervenire in modo fermo e deciso per risolvere i problemi della bilancia corrente e per migliorare la competitività dei prodotti ungheresi all'estero (Csermely 1997, 111). Nel quadro del programma di stabilizzazione ASP 95 sono pertanto state introdotte alcune specifiche misure, il cui scopo è praticamente riassunto nelle parole appena citate di Szabo: *ridurre le importazioni e simultaneamente aumentare le esportazioni*, per così diminuire il deficit commerciale e della BOC ad un livello che potesse essere finanziato senza troppi problemi (NBH 1996, 45). Tra i principali rimedi introdotti, si possono citare una svalutazione immediata del fiorino di 9 %, una nuova politica del tasso di cambio, una surtassa all'importazione del valore di 8 %²² e la decisione di frenare la crescita dei salari nominali (CE 5-96, 8; Kornai 1997a, 133; Kornai 1997b, 105). Le prime due misure sono già state presentate in dettaglio nel capitolo relativo ai problemi del tasso di cambio (vedi parte I – capitolo 3), mentre le altre due hanno fatto l'oggetto di un'analisi più approfondita nella prima parte del lavoro²³ (vedi parte I – capitolo 1).

²² Bisogna comunque aggiungere che questa surtassa era rimborsata a chi utilizzava i prodotti importati per investire od esportare. Questo rientrava d'altronde nella logica del programma di stabilizzazione ASP 95, il quale mirava a frenare le importazioni a scopo di consumazione, incoraggiando al contrario apertamente gli investimenti e le esportazioni (Kornai 1997a, 133).

²³ L'introduzione della surtassa all'importazione e la decisione di frenare la crescita dei salari nominali erano infatti due misure concepite con il doppio obiettivo di migliorare la competitività esterna dell'Ungheria e di ridurre il suo deficit budgetario. Si può inoltre ricordare che la surtassa è stata concepita unicamente come un espediente temporale, della durata di due soli anni. Questo significa quindi che questa misura non è più in vigore oggi. Il trattamento speciale per le importazioni era d'altronde dovuto alle serie minacce portate in quel periodo alla BOC, ma, a lungo termine, la volontà delle autorità era ovviamente quella di eliminare progressivamente ogni ostacolo al commercio (Kornai 1997a, 133).

In termini puramente numerici, il governo aveva fissato come obiettivo, per il 1995, un deficit corrente di 2,5 mia di \$²⁴. In un primo momento, queste dichiarazioni sono da più parti state accolte con il sorriso sulle labbra, visto e considerato che, tra gennaio e marzo 1995, data d'inizio di ASP 95, il livello del disavanzo aveva già raggiunto 1,4 mia di \$ (CE 5-96, 8). *Malgrado i proclami ambiziosi, le autorità sono però riuscite, tra lo scetticismo generale, a tenere fede alle loro parole ed a mantenere il deficit della BOC leggermente al di sotto di questo valore*²⁵ (CE 10-96, 7). Sullo slancio dei risultati ottenuti nel 1995, i miglioramenti sono poi proseguiti anche nei due anni seguenti. L'evoluzione della BOC e delle sue componenti in questi tre anni è riassunta nella tabella seguente.

Tabella 48: Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1995-1997)

anno	1995	1996	1997
Bilancia commerciale	-1'893	-2'110	-1'733
Bilancia dei servizi	1'214	1'917	2'026
Bilancia dei redditi	-1'423	-1'161	-1'263
Bilancia dei trasferimenti unilaterali	175	14	122
Saldo della BOC	-1'927	-1'340	-848

Fonte: NBH 1999, 243-246

Per quel che riguarda la bilancia commerciale, i valori ed i tassi di crescita sono invece stati i seguenti.

Tabella 49: Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1995-1997)

anno	1995	1996	1997
Esportazioni	9'894	11'327	17'388
Importazioni	11'787	13'437	19'121
Saldo della bilancia commerciale	-1'893	-2'110	-1'733
Tasso di crescita delle esportazioni	54,3	14,5	53,5
Tasso di crescita delle importazioni	24,5	14,0	42,3

Fonte: Elaborazione personale a partire dai dati contenuti in NBH 1999, 243-246

a) 1995

Come risulta dalla tabella 48, *i principali motori della riduzione del deficit corrente sono risultati la bilancia commerciale, che ha visto diminuire il suo passivo di più di 1 miliardo di euro, e quella dei servizi, il cui saldo attivo è invece aumentato di 1 miliardo di euro*. Lo stesso discorso non vale invece per la bilancia dei redditi, il cui deficit è aumentato di circa

²⁴ La fonte di quest'affermazione cita il livello del deficit in \$ ed è pertanto per tale motivo che, in questa particolare circostanza, i risultati non sono presentati in euro. Più avanti in questo lavoro, per la medesima ragione, pure alcune altre informazioni faranno riferimento a delle cifre espresse in \$.

²⁵ Misurato in \$, il deficit 1996 della BOC è in effetti stato di 2'480 milioni.

200 milioni di euro, e per quella dei trasferimenti unilaterali, che ha a sua volta conosciuto un calo significativo del suo eccedente²⁶.

L'evoluzione favorevole della bilancia commerciale è stata provocata dalla *crescita sostenuta delle esportazioni*, che, per la prima volta negli anni Novanta, sono cresciute ad un ritmo superiore alle importazioni²⁷. Oltre che alla maggiore competitività risultante dal deprezzamento del fiorino e dalla crescita meno forte dei salari nominali (OCDE 1997, 19), il buon sviluppo delle esportazioni può anche essere attribuito ad altri fattori: la ripresa della domanda occidentale, il migliore ed anche più largo accesso ai mercati dell'ovest, i numerosi aiuti sotto forma di programmi di sostegno delle esportazioni (UN 1996, 116) e l'effetto degli investimenti diretti stranieri (IDS). Vista la sua complessità, quest'ultimo punto in particolare merita di essere approfondito. Da un punto di vista teorico, la liberalizzazione del commercio unita alla possibilità di effettuare degli IDS contribuisce inizialmente ad accrescere le importazioni, deteriorando così la bilancia commerciale. Ma se, a corto termine, il solo effetto riscontrabile si trova dalla parte degli acquisti, a lungo termine il discorso cambia: le aziende straniere utilizzano infatti i beni importati per produrre ulteriori beni che potranno a loro volta essere esportati. Questo significa pertanto che gli effetti degli IDS sul livello delle esportazioni si manifestano soltanto con qualche anno di ritardo (OCDE 1997, 151) ed è proprio quello che è accaduto in Ungheria. La presenza di *joint ventures* sul territorio magiaro è infatti cresciuta di pari passo con l'avanzamento del processo di apertura, così come è progressivamente aumentata anche la loro attività di *import-export*²⁸ (Blaho e Gal 1997, 152). Tutto lascia quindi intendere che, a partire dal 1995, il contributo in esportazioni di queste aziende si sia notevolmente migliorato.

La crescita delle importazioni, seppure significativa in percentuale, è stata come detto inferiore a quella delle esportazioni. La surtassa e la limitazione della domanda domestica voluta nell'ambito del pacchetto di stabilizzazione hanno infatti dato i loro frutti, permettendo di contenere quello che, probabilmente, sarebbe stato un aumento molto più importante²⁹ (UN 1996, 108; OCDE 1997, 25). La volontà di restringere la domanda interna ha oltretutto avuto effetti benefici anche sulle esportazioni, dal momento che, ridotti gli sbocchi nazionali, ha obbligato i produttori ad assumere un comportamento maggiormente orientato verso i mercati esteri (Kornai 1997b, 105).

In parole povere, l'effetto positivo ed immediato delle misure di ASP 95, congiunto ad alcuni altri elementi isolati favorevoli, permette di spiegare il *netto miglioramento della*

²⁶ A proposito dell'evoluzione delle varie bilancie, bisogna comunque segnalare che la BNU ha recentemente rivisto ex-post i contenuti di quella dei servizi e di quella dei trasferimenti unilaterali. Sulla base della vecchia classificazione, l'aumento dell'eccedente della prima non era così importante, mentre la seconda presentava anch'essa un aumento del *surplus*.

²⁷ Quest'evoluzione riflette perfettamente le idee di Janos Kornai, uno dei principali esperti della transizione ungherese, il quale ha sempre sostenuto che la sola maniera per crescere ed uscire dalla miseria sarebbe stata quella di esportare i prodotti nazionali (Kornai 1997a, 133).

²⁸ Per un'analisi più precisa vedi parte II – capitolo 7.2.

²⁹ Si può quindi affermare che la diminuzione del deficit corrente è strettamente legata a quella del deficit budgetario. Il calo della domanda domestica era infatti stato pensato soprattutto nell'ottica di assicurare l'equilibrio del budget (CE 9-98, 2-3).

*BOC nel 1995*³⁰. Non bisogna poi nemmeno dimenticare che il programma ASP 95 ha contribuito a migliorare la posizione esterna dell'Ungheria, oltre che direttamente grazie alle correzioni introdotte, anche tramite l'aumento della fiducia degli operatori economici (NBH 1997, 34), per i quali la credibilità del paese si è notevolmente accresciuta in seguito alla volontà di riforme manifestata dal governo.

b) 1996

La diminuzione del deficit corrente è continuata anche nel 1996, anno in cui l'obiettivo iniziale fissato dalle autorità è stato ancora una volta raggiunto (CE 2-97, 8). A differenza di quanto accaduto nel 1995, *in quest'occasione il calo non è però da imputare ai risultati commerciali, bensì ai miglioramenti intervenuti nel campo dei servizi e dei redditi*, così come si può leggere nella tabella 48. Per quel che riguarda i singoli posti, l'evoluzione più significativa è stata conosciuta dal settore turistico³¹ (+ 635 mio di \$ rispetto al 1995) e dai versamenti d'interesse netti all'estero (- 350 mio di \$). L'aspetto più interessante di queste due evoluzioni positive è poi dettato dal fatto che si trattava di progressi destinati con ogni probabilità a durare nel tempo. Da una parte, la riduzione in corso del debito estero e la migliore notazione dell'Ungheria avrebbero infatti dovuto permettere di ridurre anche in futuro i pagamenti d'interesse all'estero. Dall'altra, il paese magiaro rappresentava una destinazione sempre più attrattiva per numerosi turisti, occidentali in particolare (CE 6-97, 8). Questo in ragione della vicinanza geografica, dei prezzi abbordabili e della relativa sicurezza della regione. Inoltre, all'epoca cominciavano pure a manifestarsi i primi segni di diversificazione delle nazioni di provenienza dei turisti, ciò che lasciava ben sperare per il futuro³² (OCDE 1997, 30). Sempre per quel che concerne i servizi, si possono infine segnalare le positive evoluzioni mostrate dai trasporti e dai servizi commerciali, mentre quelli culturali e tecnici hanno al contrario accusato un deficit³³ (NBH 1996, 74).

Per quel che concerne invece la bilancia dei trasferimenti unilaterali, quest'ultima ha conosciuto un'ulteriore diminuzione dell'eccedente, che è risultato appena superiore al valore d'equilibrio. In ogni caso, visto l'esiguo valore delle cifre in gioco, questo calo non ha avuto ripercussioni troppo importanti sul risultato finale della BOC.

Da ultimo, *la bilancia commerciale ha fatto nuovamente registrare un aumento del suo deficit*, e questo malgrado le esportazioni siano ancora cresciute più rapidamente delle importazioni. Rispetto al 1995, sia il tasso di crescita delle prime che quello delle seconde hanno però fatto registrare dei valori inferiori, con le esportazioni a subire il calo maggiore. In ogni caso, la crescita del commercio estero è rimasta ampiamente superiore a quella

³⁰ In proporzione del PIL, il deficit è sceso a -5,6 %, contro -9,3 % nel 1994 (IMF 1999, 64).

³¹ All'interno di questo settore, buona parte dell'aumento è venuta dal turismo a scopo di conferenze, prova ne è che, nel 1996, il numero di visitatori non è aumentato, ma le spese pro capite sì (NBH 1996, 74).

³² A proposito di turismo, si può ancora aggiungere che, al giorno d'oggi, esistono metodi statistici più moderni che permettono di censire molto meglio questi flussi di quanto non fosse il caso soltanto alcuni anni prima. Anche questo fatto permette di spiegare in parte il miglioramento della bilancia del turismo (CE 6-97, 8).

³³ Per gli altri servizi, la CA è stata bassa ed insignificante ed in ogni caso *surplus* e perdite di quest'ultimi si sono grossomodo compensati (NBH 1996, 74).

conosciuta a livello mondiale³⁴. Ma al di là di questo, si deve comunque annotare che *l'arresto della riduzione del deficit commerciale non ha preoccupato più di tanto le autorità di Budapest*, le quali hanno apportato tre giustificazioni a questa loro attitudine: innanzitutto, l'aumento non è stato troppo importante ed è stato ottenuto con dei livelli di CA ben superiori a quelli degli anni precedenti, senza poi nemmeno dimenticare che il deficit rimaneva nettamente inferiore a quello di soltanto due anni prima. Secondariamente, tutti gli altri paesi della CEFTA hanno conosciuto, nello stesso periodo, un aggravamento ben più serio della situazione. Terzo, nel 1996 sono intervenuti alcuni fattori eccezionali ed unici che hanno contribuito a deteriorare la bilancia commerciale (NBH 1996, 45-46, 49; UN 1997, 131).

Una prima causa delle deboli prestazioni di questa bilancia è stata costituita dal deterioramento dei termini degli scambi per l'Ungheria. Il calo nei confronti delle economie di mercato è infatti stato di 2 %, un valore comunque ben inferiore a quello di 3,7 % registrato con le altre economie in transizione e le nazioni non a economia di mercato: globalmente, il deterioramento totale è invece stato di 2,3 % (NBH 1996, 46). Oltre a questo, altri fattori specifici alle esportazioni od alle importazioni hanno però determinato il cattivo andamento della bilancia commerciale nel 1996.

Per le *esportazioni*, i principali determinanti della loro evoluzione sono stati i seguenti (CE 7-96, 8; CE 10-96, 1; NBH 1996, 46-51; UN 1997, 128, 137-139):

- la parte occidentale del continente europeo ha ancora conosciuto un anno difficile e la *recessione* ha così nuovamente indebolito la domanda in questa zona³⁵. Questo fenomeno ha oltretutto colpito in particolare i paesi che, come l'Ungheria, avevano fortemente riorientato il loro commercio verso l'ovest nella prima metà degli anni Novanta^{36 37}. Il calo della domanda si è inoltre concentrato sui prodotti intensi in energia e risorse naturali, vale a dire proprio i beni per i quali i PECO beneficiavano di un vantaggio comparativo nei confronti delle nazioni occidentali (UN 1997, 137-138). La debole crescita del mondo occidentale ha quindi senz'altro contribuito a frenare lo slancio delle esportazioni ungheresi, anche se bisogna pur ammettere che quest'ultime hanno saputo assorbire molto bene lo *shock*: visto e considerato che 3/5 delle esportazioni dell'Ungheria erano dirette ad ovest, si potevano infatti anche attendere delle perdite molto superiori di quelle che si sono effettivamente verificate;
- *misurata in prezzi, la competitività internazionale dell'Ungheria ha subito un deterioramento di circa 4 %*. Questo significa che il *surplus* creato in questo senso da ASP 95 era già completamente scomparso nel 1996. Il discorso relativo alla competitività è comunque assai complesso, visto che, prendendo come riferimento i costi unitari del lavoro,

³⁴ 7 % secondo l'OMC (NBH 1996, 49).

³⁵ La crescita della domanda è infatti diminuita da 7-8 % nel 1995 a 3-4 % nel 1996 (UN 1997, 137).

³⁶ L'analisi della ripartizione geografica del commercio estero ungherese farà l'oggetto del prossimo paragrafo (vedi parte II – capitolo 7.1.2).

³⁷ È d'altronde normale che, in una tale situazione di dipendenza geografica, i paesi siano esposti anche a dei cicli negativi (UN 1997, 138).

il 1996 ha infatti fatto registrare un miglioramento di 6 %³⁸, in particolare nei confronti di altri due PECO abbastanza sviluppati, la Polonia e la Repubblica Ceca.

- una parte importante dell'aumento del deficit della bilancia commerciale può essere attribuita alle *esportazioni di cereali*, diminuite di 400 mio di \$ nel 1996. Per il settore cerealicolo, dopo il boom dell'anno precedente causato dalla buona raccolta e dall'evoluzione favorevole dei prezzi esterni, l'annata è infatti risultata disastrosa: gli stock esigui, la raccolta misera, le restrizioni amministrative sulle vendite all'estero ed i prezzi domestici superiori a quelli mondiali hanno infatti frenato in modo del tutto eccezionale le esportazioni di questo gruppo di prodotti;
- il settore esportatore ha inoltre anche parzialmente sofferto di alcuni *ritardi nelle riforme strutturali*, in particolare nel campo della privatizzazione;
- da ultimo, si può anche addurre un puro *motivo statistico* a giustificazione della minore crescita delle esportazioni. In seguito all'introduzione delle misure di stabilizzazione, il 1995 aveva infatti come visto fatto registrare un boom in questo senso. In presenza di una base così forte, è però evidente che non è facile ripetere le stesse prestazioni dell'anno precedente a livello di tasso di crescita, ed è proprio quello che è parzialmente successo in Ungheria.

Per quanto riguarda invece le *importazioni*, la surtassa in vigore ha senza dubbio permesso di limitare la crescita degli acquisti all'estero (CE 7-96, 8), ma nonostante questo esse sono comunque aumentate allo stesso ritmo delle esportazioni. Alcuni fattori hanno infatti contribuito ad attenuare gli effetti della surtassa:

- innanzitutto, *l'eccezionale aumento delle importazioni di combustibile ed energia* (0,4 mia di \$), a sua volta provocato da un inverno straordinariamente freddo, dalla crescita delle riserve in accordo con le regole dell'OCSE e dal pagamento in importazioni di elettricità di un debito ungherese nei confronti dell'Austria (NBH 1996, 46; CE 7-96, 8);
- secondariamente, *una domanda domestica sostenuta* (UN 1997, 139);
- da ultimo, *la progressiva liberalizzazione commerciale*³⁹. La riduzione od abolizione di numerosi ostacoli al commercio, surtassa compresa⁴⁰, ha infatti avuto l'effetto di diminuire il costo delle importazioni, rendendole così più attrattive (UN 1997, 131, 139).

Al di là delle difficoltà della bilancia commerciale, *il calo del deficit corrente è comunque proseguito anche nel 1996*. La cattiva prestazione negli scambi di beni è infatti, come visto,

³⁸ Questo miglioramento è imputabile principalmente alla politica di moderazione salariale, che ha impedito ai costi unitari del lavoro di lievitare troppo. In termini reali, dal momento che il tasso di cambio è rimasto più o meno stabile, la diminuzione è così stata spettacolare, sia misurata in \$ che in fiorini (OCDE 1997, 25).

³⁹ Vedi a questo proposito parte II – capitolo 5.

⁴⁰ Nel 1996, la surtassa ha pertanto paradossalmente avuto un doppio effetto: da una parte, ha infatti permesso di frenare la crescita delle importazioni, dall'altra, ha però anche giocato, in ragione della riduzione percentuale del suo tasso, un effetto deterrente minore rispetto al 1995.

stata ampiamente compensata dalle positive evoluzioni dei servizi e dei versamenti netti d'interessi all'estero. Tutto questo ha permesso al deficit della BOC di scendere al di sotto della soglia di 4 % del PIL, 3,7 % per l'esattezza (IMF 1999, 64). Il trend positivo in corso dall'introduzione di ASP 95 sarebbe poi stato destinato ad accelerarsi ulteriormente anche nel 1997.

c) 1997

La tabella 48 mostra che la positiva progressione dei risultati della BOC è effettivamente continuata anche nel corso di quest'annata. Il processo di riduzione del deficit è addirittura proseguito ad un ritmo superiore a quello di molte annate precedenti, al punto che, per la prima volta dopo molto tempo, il passivo a fine dicembre è stato inferiore al miliardo di euro⁴¹.

Il principale motore del miglioramento è, in questa occasione, stato rappresentato dal saldo della bilancia commerciale, che, dopo essere leggermente aumentato nel 1996, ha ricominciato a decrescere in modo significativo. Come traspare chiaramente dalla tabella 49, le importazioni ungheresi sono aumentate di 42,3 % - valore alquanto elevato - ma il paese è nonostante tutto riuscito a migliorare il risultato commerciale: questa crescita è infatti stata interamente compensata da quella delle esportazioni, ancora più sostenuta ed ampiamente superiore (53,5 %).

L'aumento delle importazioni è stato provocato dall'accelerazione della ripresa in Ungheria, dalla definitiva soppressione della surtassa avvenuta il primo luglio, dalla continuazione del processo di liberalizzazione e dalla crescita delle importazioni di beni di produzione legata all'espansione delle esportazioni⁴² (CE 12-98, 8; OCDE 1997, 29-31; UN 1998a, 129, 132).

Ed a proposito di esportazioni, quali sono allora state le principali cause di questo nuovo boom?

I prodotti ungheresi si sono innanzitutto rivelati più competitivi sui mercati mondiali, grazie ad una qualità accresciuta e ad una migliore capacità di produzione⁴³, da una parte, ed alla relativa stabilità del fiorino, dall'altra. L'Ungheria ha poi inoltre potuto approfittare della crescita generale della domanda d'importazione occidentale⁴⁴ per sfruttare nel migliore dei modi questa sua migliore competitività (UN 1998a, 126-131; OECD 1999, 29-30).

Ma a parte questi elementi, i quali bene o male, in modo o positivo o negativo, influenzano ogni anno il livello delle esportazioni, bisogna segnalare il *ruolo svolto dalle transnazionali nella crescita del 1997*. In precedenza, si è infatti già potuto constatare che, a partire dal 1995, l'Ungheria ha potuto beneficiare, in termini di esportazioni, dei frutti degli IDS stranieri effettuati negli anni immediatamente seguenti la caduta del regime comunista (vedi parte II – capitolo 7.1.1.C.a). Ed in questo senso, l'attività esportatrice di queste aziende

⁴¹ In percentuale del PIL, il deficit corrente 1997 è ammontato a 2,1 % (IMF 1999, 64).

⁴² Si tratta in pratica del fenomeno, già descritto in precedenza, della stretta interdipendenza tra le esportazioni e le importazioni di un paese (vedi a questo proposito parte II – capitolo 7.1.1.A)

⁴³ In particolare da parte delle aziende di proprietà straniera operanti in Ungheria (EC e GRH 2000, 11).

⁴⁴ A dimostrazione di questo fatto, le importazioni totali in Europa occidentale sono aumentate di 8 % nel 1997 (UN 1998a, 126, 131).

multinazionali è appunto stata particolarmente sostenuta nel 1997, ciò che ha permesso di generare una buona crescita delle esportazioni a livello nazionale. Alcuni semplici esempi permettono di dimostrare chiaramente la posizione cruciale di queste società a quell'epoca (CE 9-98, 8; UN 1998a, 132):

- le transnazionali localizzate nelle zone franche dell'Ungheria hanno prodotto in quell'anno circa il 60 % delle esportazioni di macchine;
- due terzi dell'aumento delle esportazioni è stato generato da compagnie presenti in queste zone franche, compagnie per la maggior parte di proprietà mista o straniera ed arrivate nel paese soltanto qualche anno prima.

Se, da un lato, la bilancia commerciale ha visto il suo saldo negativo diminuire di quasi mezzo miliardo di euro, dall'altro, appare altrettanto evidente che anche la bilancia dei servizi ha continuato a dare il suo contributo in vista di migliorare i risultati della BOC. Dopo essere già stata uno degli artefici della riduzione del deficit corrente nel 1996, *questa bilancia ha apportato un eccedente ancora superiore nel corso dell'anno successivo*: le cattive prestazioni nel campo dei servizi tecnici e culturali sono infatti state compensate da un ulteriore aumento del *surplus* legato all'attività turistica (NBH 1997, 35; CE 4-98, 8; NBH 1999, 246).

Per quel che riguarda gli altri due posti della BOC, i conti hanno invece manifestato un nuovo aumento del deficit della bilancia dei redditi ed un'evoluzione positiva di quella dei trasferimenti unilaterali.

La discesa del deficit corrente al di sotto di 1 miliardo di euro dà ora lo spunto per una prima conclusione intermedia. Si può infatti già senz'altro affermare che *il programma di stabilizzazione introdotto dalle autorità ungheresi nel marzo del 1995 ha sicuramente ottenuto, almeno sino alla fine del 1997, i risultati sperati in materia di commercio estero*, visto e considerato che, da una parte, la competitività internazionale dell'economia magiara è globalmente migliorata (CE 6-97, 8), mentre, dall'altra, il saldo negativo della BOC è diminuito di circa 75 % nel giro di tre soli anni. Negli anni seguenti, questo trend positivo si è però brutalmente interrotto e la situazione, pur non raggiungendo i limiti insostenibili del biennio 1993-1994, è deteriorata sino a livelli che devono comunque essere giudicati di estrema pericolosità.

D) 1998-2000: l'inizio di un nuovo periodo difficile?

Dopo i brillanti risultati del triennio precedente, nel 1998 la tendenza al ribasso del deficit corrente ungherese si è di nuovo bruscamente interrotta ed i due anni successivi non hanno fatto altro che confermare quest'inversione di rotta. A fine dicembre 1998, la cruda realtà dei numeri indicava un deficit corrente nuovamente superiore a 2 miliardi di euro ed equivalente a 4,8 % del PIL (IMF 1999, 64): l'Ungheria non aveva più conosciuto una situazione simile dalla fine del 1995, quando, per altro, gli effetti di ASP 95 non erano che

al loro stadio iniziale. A questo punto, è pertanto d'obbligo chiedersi come mai la situazione abbia potuto subire una così brusca inversione di tendenza.

Analizzando i singoli posti della BOC, *si può osservare che, a parte la bilancia dei trasferimenti unilaterali, rimasta relativamente stabile, tutti gli altri hanno contribuito al peggioramento del deficit*⁴⁵.

Tabella 50: Evoluzione delle componenti della BOC (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1998-2000)

anno	1998	1999	2000
Bilancia commerciale	-2'080	-2'056	-2'596
Bilancia dei servizi	1'591	1'314	1'939
Bilancia dei redditi	-1'662	-1'556	-1'705
Bilancia dei trasferimenti unilaterali	130	328	442
Saldo della BOC	-2'021	-1'970	-1'921

Fonte: NBH 1999, 246-248; NBH 3-01

Per quel che riguarda le esportazioni e le importazioni, l'evoluzione è stata la seguente.

Tabella 51: Esportazioni ed importazioni dell'Ungheria: valori assoluti (in milioni di euro) e tassi annuali di crescita (in %) (1998-2000)

anno	1998	1999	2000
Esportazioni	18'447	20'518	27'560
Importazioni	20'527	22'574	30'156
Saldo della bilancia commerciale	-2'080	-2'056	-2'596
Tasso di crescita delle esportazioni	6,1	11,2	34,3
Tasso di crescita delle importazioni	7,3	11,0	33,6

Fonte: Elaborazione personale a partire dai dati contenuti in NBH 1999, 246-248; NBH 3-01

Nel 1998 e nel 1999, le esportazioni di beni, confrontate a vari problemi quali il rallentamento della domanda mondiale⁴⁶, la concorrenza accresciuta dei produttori asiatici sui mercati dei paesi terzi, uno sviluppo più lento della capacità esportatrice dell'Ungheria, la guerra in Kosovo e la crisi russa⁴⁷, hanno conosciuto una crescita molto debole. L'aspetto più preoccupante di quest'evoluzione è però stato rappresentato dal fatto che essa, a differenza di quello che si poteva immaginare in ragione del forte contenuto in materie

⁴⁵ L'unica eccezione è stata rappresentata dall'evoluzione positiva della bilancia dei servizi nel 2000.

⁴⁶ Soprattutto in Europa occidentale ed in Germania più in particolare (UN 2000a, 122).

⁴⁷ A proposito dei reali effetti della crisi russa sulle esportazioni magiare, alcuni esperti sono comunque dell'idea che questi non siano stati troppo importanti. All'epoca dei fatti, la Russia assorbiva infatti soltanto 5 % delle esportazioni dell'Ungheria, anche se bisogna riconoscere che la presenza commerciale del paese magiaro sul mercato russo era sicuramente più forte, visto e considerato che una parte dei beni esportati verso l'UE era in seguito ridiretta verso la Russia. Per alcuni prodotti particolari, per esempio autocarri, conserve alimentari, farmaci, il mercato russo era inoltre particolarmente importante (CE 11-98, 9; CE 2-99, 8).

straniere delle esportazioni ungheresi, non ha provocato un calo altrettanto importante delle importazioni: se, da un lato, è infatti vero che il loro tasso di crescita è diminuito rispetto al 1997, dall'altro, è pure stato appurato che l'effetto legato al calo delle esportazioni è stato in gran parte annullato dall'evoluzione dei termini dello scambio e dall'aumento della domanda interna per beni intermedi (CE 2-99, 8-9; UN 1999a, 142; EC e GRH 2000, 4; UN 2000a, 121-122). Il tasso di crescita delle importazioni, pur se in calo significativo, è così stato - nel 1998 - superiore a quello delle esportazioni, un evento che non si verificava ormai più dal 1994. In virtù di questa situazione, *il deficit della bilancia commerciale è evidentemente aumentato*⁴⁸. Per quel che concerne invece il 1999, le esportazioni sono di nuove aumentate ad un ritmo più rapido delle importazioni. La differenza tra i due tassi di crescita - per altro deboli e di gran lunga inferiori a quelli del glorioso triennio 1995-1997 - è però stata minima, cosicché il calo del deficit della bilancia commerciale è comunque risultato di portata limitata. Nel 2000, le esportazioni hanno di nuovo conosciuto una crescita sostenuta, ma l'altrettanto forte aumento delle importazioni non ha permesso di migliorare il saldo della bilancia commerciale, deterioratasi al contrario di ulteriori 500 milioni di euro.

Dopo alcuni anni di evoluzione estremamente positiva, *le bilancie dei servizi e dei redditi hanno anch'esse dovuto fare i conti con dei risultati meno buoni*. In questo senso, la situazione della bilancia dei redditi è comunque più preoccupante: i deficit del triennio 1998-2000 rappresentano infatti i tre passivi annuali più elevati di tutto il decennio, mentre i *surplus* fatti registrare dalla bilancia dei servizi restano pur sempre - seppure in calo nel 1998 e nel 1999 - tra i più elevati degli interi anni Novanta. Dalla parte dei redditi, la causa principale del deterioramento è stata rappresentata dal forte aumento del rimpatrio di fondi effettuato da investitori esteri che avevano nel passato piazzato dei capitali in aziende locali (CE 5-99, 9; OECD 1999, 30). Per i servizi, dopo avere ancora prodotto discreti risultati nel 1998, nella prima metà del 1999 il turismo ha estremamente sofferto a causa della presenza di zone in guerra in alcune nazioni vicine⁴⁹ (UN 1999b, 49; UN 1999c, 38; OECD 1999, 30). Le minori entrate legate all'attività turistica, da sempre fiore all'occhiello della nazione, permettono di spiegare buona parte della diminuzione dell'eccedente. Per il resto, si può in particolare segnalare l'aumento del deficit dei servizi strettamente correlati al processo di trasformazione dell'economia (UN 2000a, 119). Al di là di tutto, come visto, la bilancia dei servizi ha, in ogni caso, dato chiari segnali di ripresa nel 2000.

In conclusione, con tre posti a presentare dei risultati peggiori rispetto al passato recente ed il quarto più o meno stabile, non ci si deve quindi certo meravigliare se i risultati della BOC non sono stati sfavillanti nel corso del periodo 1998-2000. Il problema è piuttosto di sapere

⁴⁸ E questo nonostante le politiche fiscali e monetaria siano rimaste prudenti ed il tasso di cambio reale praticamente costante sull'arco di tutto l'anno (UN 1999a, 163).

⁴⁹ Da un punto di vista teorico, essendo una nazione sicura, l'Ungheria non avrebbe a dire il vero dovuto soffrire troppo per questa ragione. Ma, in realtà, si è però potuto constatare un problema di ordine psicologico: la repubblica magiara, in quanto paese dell'est, è infatti spesso stata assimilata ad altri stati più vicini e flagellati da conflitti interni. E le perdite legate a questa concezione sbagliata sono state stimate a 250-400 milioni di \$, un montante di certo non indifferente (UN 1999c, 38). A livello di numero di visitatori stranieri, il 1998 ha infatti fatto segnare un valore di 33'624'000 unità ed il 1999 di 28'803'000 (valore preliminare): per dare un'idea del calo intervenuto, basta pensare al fatto che, nei cinque anni precedenti, il numero medio annuale di visitatori stranieri era ammontato a 39'364'600 (NBH 1999, 211).

se questo aumento del deficit sia stato un avvenimento puramente eccezionale o se si tratti veramente di un'inversione di tendenza: visto e considerato che il livello dei passivi 1999 e 2000 è risultato solo di poco inferiore a quello del 1998 e che le autorità prevedono, sino al 2004, un deficit corrente stabile attorno ai due miliardi e mezzo di euro (EC e GRH 2000, Table 1), appare ormai chiaro che la risposta più verosimile debba essere la seconda.

Prima di chiudere questo paragrafo, è ora giunto il momento di effettuare qualche riflessione generale sul problema della BOC. Per quel che concerne l'evoluzione nel corso degli anni, si è ampiamente dimostrato che l'Ungheria ha incominciato ad accusare seri problemi di deficit corrente a metà degli anni Novanta, problemi ai quali il programma di stabilizzazione ASP 95 ha in parte rimediato riportando il paese sulla retta via⁵⁰. Ma la principale osservazione da fare riguarda senz'altro il *continuo rafforzamento della posizione dell'Ungheria e degli altri PECO nel commercio mondiale*. Seppure a ritmi variabili a seconda delle annate ed a parte qualche rara eccezione, sia le esportazioni che le importazioni sono infatti costantemente cresciute nel corso degli anni Novanta, prova ne è che il valore degli scambi è più che quadruplicato tra il 1990 ed il 2000 (vedi a questo proposito le varie tabelle contenute nel testo). Secondo De Menil, *il principale fattore responsabile di questo boom è indubbiamente stato il processo di liberalizzazione*: l'eliminazione della pianificazione centrale e degli ostacoli al commercio ha infatti permesso di scoprire nuove opportunità di guadagno ed energie imprenditoriali che erano ormai scomparse da lungo tempo in Ungheria⁵¹ (De Menil 1997, 267-269). Altro fatto da rilevare, questa crescita del commercio estero è stata accompagnata da enormi cambiamenti strutturali a livello geografico e di prodotti scambiati.

1.2 I cambiamenti strutturali

A) *Il nuovo orientamento geografico del commercio ungherese*

Durante i quarant'anni di regime socialista, il commercio ungherese è stato principalmente caratterizzato da strette relazioni con i paesi membri del COMECON. Al giorno d'oggi, la realtà è però completamente differente e la maggior parte degli scambi commerciali avviene con le economie di mercato sviluppate, in particolare quelle dell'UE. Questo riorientamento non è certamente stato una prerogativa della sola Ungheria, visto che è praticamente stato osservato in tutti gli ex-stati socialisti, ma quello che colpisce nel caso magiaro sono *l'estrema rapidità e spettacolarità con le quali il processo si è sviluppato*. In Ungheria, i primi segnali di cambiamento in questa direzione si sono infatti avvertiti alcuni anni prima

⁵⁰ Nell'attesa ora di però vedere se il peggioramento della situazione manifestatosi a partire dal 1998 è destinato a proseguire o no nel tempo.

⁵¹ Questo dimostra perfettamente che una "comprehensive trade liberalization is an essential ingredient of succesful trade performance" (De Menil 1997, 285).

che nelle nazioni vicine⁵², dove i grandi cambiamenti sono iniziati soltanto dopo la caduta del regime e la fine del COMECON (NU 1991, 209; Tiraspolksy 1991, 229).

Come spiegare dunque gli anni d'anticipo dell'Ungheria su quest'evoluzione comune a tutta la zona orientale del continente?

Si può con quasi certezza affermare che i fenomeni che hanno contribuito a determinare questa situazione sono essenzialmente stati due. Innanzitutto, il fatto che, tra tutti i paesi del blocco comunista, l'Ungheria era senz'altro quello più orientato ad ovest (Mizsei 1993, 169; Redor 1997b, 178) (vedi a questo proposito anche capitolo preliminare). *L'esistenza di buoni legami con le economie occidentali già all'epoca socialista* è sicuramente un primo fattore che permette di spiegare il rapido mutamento della struttura geografica degli scambi avvenuto a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta⁵³. Il secondo fattore è invece legato all'*inizio anticipato delle riforme nel paese magiario* (NU 1991, 207): sin dal 1968, ma soprattutto a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, le autorità di Budapest hanno infatti cominciato a liberalizzare gradualmente il commercio estero, cosicché il riorientamento verso la parte occidentale del continente ha potuto essere intrapreso molto prima ed in maniera più regolare rispetto a quanto avvenuto in altri paesi della regione (Csermely 1997, 90).

Le buone relazioni preesistenti con le economie occidentali ed il gradualismo del processo di riforma hanno pertanto permesso all'Ungheria di riorientare in anticipo e velocemente il commercio estero verso le zone più attrattive e sviluppate del continente europeo. Come si può vedere nella tabella seguente, la struttura delle esportazioni ha infatti subito i primi importanti mutamenti ancora prima delle date fatidiche rappresentate dal 1990 e dal 1991⁵⁴.

Tabella 52: Parte delle esportazioni in rubli nella CA delle esportazioni totali dell'Ungheria (in %) (1980-1991)

Anno	1980	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990	1991
Parte	49,4	46,7	49,0	52,6	48,7	41,7	37,8	27,1	16,0 ⁵⁵

Fonte: Riecke e Antal 1993, 115

⁵² Eccezion fatta per la Polonia, paese nel quale il riorientamento è stato altrettanto spettacolare e rapido (Mizsei 1993, 170).

⁵³ Non bisogna oltretutto nemmeno dimenticare che, prima del periodo comunista, l'Ungheria intratteneva già delle strette e floride relazioni commerciali con l'occidente, relazioni che rimontano soprattutto al periodo dell'impero austro-ungarico (1867-1918). I legami tra Budapest e Vienna sono d'altronde sempre rimasti molto intensi anche dopo la fine dell'impero, ma non solo dal punto di vista commerciale, bensì pure tra le genti, prova ne è che, ancora oggi, numerosi austriaci sono di origine ungherese e viceversa. Bloccati per quasi quarant'anni, tutti questi contatti si sono progressivamente riallacciati non appena se ne è presentata l'occasione. Questo fatto assume senza dubbio anch'esso la sua importanza nella spiegazione del rapido riorientamento geografico conosciuto dalla repubblica magiara.

⁵⁴ Date del cambiamento del regime politico (1990) rispettivamente dell'abolizione del COMECON (1991).

⁵⁵ Non essendo stato possibile trovare il valore esatto, il risultato del 1991 è soltanto una stima effettuata all'epoca della realizzazione di questa tabella. Ad ogni modo, la cifra reale non dovrebbe discostarsi molto da quella presentata di 16 %.

I cambiamenti in corso sin dalla seconda metà degli anni Ottanta sono poi stati evidentemente accelerati dai già citati avvenimenti politici ed economici intervenuti all'inizio del decennio successivo (Kornai 1997b, 20).

Per riassumere in breve i mutamenti registrati dal commercio estero magiaro a livello geografico nel corso degli ultimi anni, si può in conclusione semplicemente affermare che “Hungary’s trade has been characterized with a strong attachment to her CMEA *partners* for many decades. This close relation first gradually and then abruptly collapsed and gave way to the reconstruction of the historically close relation to West European economies, especially Germany, Austria and Italy. As a region the EC became the primary trading *partner* for Hungary” (Gacs 1994, 202).

Le tabelle che seguono danno un’ulteriore idea delle modifiche occorse a livello dei *partner* commerciali dell’Ungheria.

Tabella 53: Ripartizione geografica delle esportazioni ungheresi (in %) (1982-1999)⁵⁶

Anno	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Paesi in transizione o non a EM	60,6	59,4	58,4	60,4	62,0	56,5	51,2	47,3	37,7
<i>paesi est europei</i>	49,0	47,6	46,3	47,9	49,3	46,0	40,1	35,7	28,2
<i>Altri</i>	11,6	11,8	12,1	12,5	12,7	10,5	11,1	11,6	9,5
Economie di mercato	39,4	40,6	41,6	39,6	38,0	43,5	48,8	52,7	62,3
<i>UE</i>	16,2	15,9	16,0	15,7	17,3	20,1	22,6	24,8	32,2
<i>paesi in via di sviluppo</i>	13,3	12,9	11,7	10,5	7,9	8,2	8,6	8,5	8,1
<i>altri paesi industrializzati</i>	9,9	11,8	13,9	13,4	12,8	15,2	17,6	19,4	22,0
Anno	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paesi in transizione o non a EM	23,6	23,3	26,4	23,1	24,4	24,3	19,2	15,9	12,4
<i>paesi est europei</i>	19,5	19,4	22,8	19,0	20,1	19,0	16,1	13,4	10,2
<i>Altri</i>	4,1	3,9	3,6	4,1	4,3	5,3	3,1	2,5	2,2
Economie di mercato	76,4	76,6	73,1	75,9	73,2	73,5	80,2	83,5	86,9
<i>UE</i>	45,7	49,8	46,5	50,9	62,7	62,7	71,2	72,9	76,2
<i>paesi in via di sviluppo</i>	8,5	5,3	5,4	3,9	3,9	3,6	2,7	3,2	3,1
<i>altri paesi industrializzati</i>	22,2	21,5	21,2	21,1	6,6	7,2	6,3	7,4	7,6

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in NBH 1996, 186; NBH 1997, 217; NBH 1998, 179; NBH 1999, 206

⁵⁶ La tabella 53, così come la successiva (54), è stata elaborata direttamente a partire dai dati forniti dalla BNU. Il fatto che alcuni totali non corrispondano esattamente a 100 % è pertanto dovuto all'imprecisione delle cifre.

Tabella 54: Ripartizione geografica delle importazioni ungheresi (in %) (1982-1999)

anno	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
Paesi in transizione o non a EM	56,2	58,0	57,2	55,8	56,1	53,0	49,3	44,4	36,9
<i>paesi est europei</i>	44,8	45,8	44,9	44,2	44,4	41,7	37,7	33,1	27,9
<i>altri</i>	11,4	12,2	12,3	11,6	11,7	11,3	11,6	11,3	9,0
Economie di mercato	43,8	42,0	42,8	44,2	43,9	47,0	50,7	55,6	63,1
<i>UE</i>	22,6	21,3	21,5	21,8	23,4	25,1	25,7	29,0	31,0
<i>paesi in via di sviluppo</i>	5,3	5,1	5,3	4,8	5,2	5,2	6,7	6,0	9,9
<i>altri paesi industrializzati</i>	15,9	15,6	16,0	17,6	15,3	16,7	18,3	20,6	22,2
anno	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
Paesi in transizione o non a EM	24,0	25,3	30,0	24,0	24,0	25,4	18,6	15,1	14,3
<i>paesi est europei</i>	22,3	23,6	28,3	22,2	22,1	23,1	18,1	14,6	14,0
<i>altri</i>	1,7	1,7	1,7	1,8	1,9	2,3	0,5	0,5	0,3
Economie di mercato	74,5	73,9	69,3	75,1	76,0	74,6	79,8	83,1	83,3
<i>UE</i>	41,2	42,7	40,1	45,4	61,5	59,8	62,8	64,1	64,4
<i>paesi in via di sviluppo</i>	7,9	4,2	4,4	4,5	5,6	5,7	7,1	8,4	8,7
<i>altri paesi industrializzati</i>	25,4	27,0	24,8	25,2	8,9	9,1	9,9	10,6	10,2

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1996*, 186; *NBH 1997*, 217; *NBH 1998*, 179; *NBH 1999*, 206

L'attenta lettura di queste tre tabelle non fa altro che confermare il fatto che il riorientamento del commercio estero ungherese dagli anziani stati socialisti verso le più sviluppate economie di mercato è incominciato già a metà degli anni Ottanta, proseguendo poi ad un ritmo elevato sino al 1991-1992. In seguito, si può affermare che la struttura geografica è grossomodo rimasta stabile sino al 1996, anche se, tra le economie di mercato, bisogna comunque annotare il forte aumento di peso registrato dall'UE nel 1995⁵⁷. Questa crescita ha così ulteriormente rafforzato *la posizione dominante dell'Unione*, da sempre al primo posto, in seno ai *partner* commerciali ad economia di mercato. Negli ultimissimi anni, si è di nuovo assistito ad un aumento del commercio con quest'ultime, il tutto a scapito ovviamente degli scambi intraregionali.

A questo punto, dopo avere constatato le nuove tendenze geografiche del commercio magiaro post-socialista, occorre riflettere un momento sulle cause di quest'evoluzione, vale a dire sui motivi che hanno condotto al *calo degli scambi regionali in favore della crescita di quelli che, seppure concentrati con l'UE*⁵⁸, possono essere definiti internazionali.

⁵⁷ Apparentemente sorprendente, questo fenomeno è però facilmente spiegabile attraverso l'adesione all'UE, avvenuta proprio nel 1995, di Austria, Svezia e Finlandia. Parallelamente, l'uscita di questi stati dall'AELS ha provocato una netta diminuzione della parte degli altri paesi industrializzati.

⁵⁸ Proprio per questo motivo, l'analisi si interesserà principalmente alle relazioni commerciali Ungheria-UE.

a) *Il commercio regionale*

Per commercio regionale, si intendono gli scambi effettuati dall'Ungheria con tutti gli altri paesi dell'Europa dell'est, da quelli dell'Europa centrale alle oggi ex-repubbliche sovietiche. In calo già a partire dal 1986, questo tipo di relazioni ha poi subito un ulteriore perdita di dinamismo a cavallo degli anni Ottanta e Novanta, allorché il processo di diminuzione degli scambi intra-zona si è addirittura accelerato (Inotai 1997, 531): come si può leggere nelle due tabelle precedenti, la parte degli stati orientali nel commercio totale è così scesa sino a 19,5 % per le esportazioni rispettivamente 22,3 % per le importazioni (valori del 1991). Se si pensa che, soltanto una decina d'anni prima, queste percentuali si avvicinavano a 50 %, appare pertanto scontato affermare che *il commercio intraregionale è stato il principale perdente dell'enorme cambiamento politico ed economico avvenuto a quell'epoca*. All'interno della grande regione rappresentata dall'Europa orientale, bisogna comunque segnalare che le perdite commerciali conosciute dall'Ungheria sono state molto più importanti nelle relazioni con l'Unione sovietica ed i suoi paesi satelliti che non in quelle con i paesi a lei più vicina, in particolar modo le nazioni che avrebbero poi aderito alla CEFTA (NU 1993, 101; NU 1994, 165). Seppure in modo meno significativo, anche il commercio con questi stati ha però subito una crisi profonda, motivo per il quale si può tranquillamente parlare di calo del commercio regionale da un punto di vista generale.

I fattori che hanno determinato quest'evoluzione possono essere raggruppati in quattro grandi gruppi. La diminuzione degli scambi regionali è innanzitutto stata provocata da alcuni *elementi legati alla particolare situazione politica dell'epoca*:

- la volontà di finalmente liberarsi dell'enorme peso dell'influenza e del dominio sovietico hanno spinto l'Ungheria e gli altri PECO a cercare *soluzioni alternative* per le loro relazioni commerciali (Redor 1997a, 55);
- all'epoca comunista, tutti i flussi erano comandati politicamente, ma una buona parte non era per niente efficace. Con il progressivo passaggio all'economia di mercato, *l'Ungheria non ha naturalmente più avuto interesse a ricreare vecchi legami non ritenuti utili o necessari* (Hoen 1998, 137). In queste nuove condizioni, numerose operazioni commerciali regionali sono così pertanto sparite;
- *alcune opposizioni politiche e storiche* hanno ostacolato il commercio dell'Ungheria con alcuni singoli paesi in questi anni. A questo proposito, si può in particolar modo segnalare il problema delle minoranze nazionali tra l'Ungheria e la Romania e tra la stessa repubblica magiara e la Slovacchia (Redor 1997b, 185);
- da un punto di vista puramente statistico, sull'importanza del commercio regionale ungherese ha poi pesato moltissimo *l'unificazione tedesca*, con la conseguente scomparsa della RDT. L'integrazione politica di quest'ultima nella parte occidentale del continente ha infatti privato il paese magiara del suo secondo *partner commerciale*⁵⁹ all'interno della regione est-europea (Tiraspolsky 1991, 230; NU 1992, 65).

⁵⁹ È quasi superfluo aggiungere che, all'epoca, il primo era l'Unione sovietica.

Una seconda grande categoria di cause del calo del commercio intraregionale è incarnata dagli *importanti cambiamenti intervenuti a livello istituzionale* nel corso dei primissimi anni Novanta. Unità alla parziale inconvertibilità della moneta ed alle deboli riserve in moneta occidentale, l'abolizione del sistema di pagamenti interno al COMECON - fondato sul rublo trasferibile, su degli accordi di prezzi propri al gruppo e su dei protocolli commerciali intergovernativi bilaterali - ha per esempio causato una grave crisi dei pagamenti, crisi che ha notevolmente limitato le possibilità di commercio. La susseguente dichiarazione della definitiva fine del COMECON ha poi anch'essa avuto ripercussioni non trascurabili sul livello degli scambi regionali nell'Europa dell'est (NU 1992, 65; Redor 1997a, 55-56). Al riguardo di questi avvenimenti, datati 1991, è inoltre fondamentale sottolineare che essi hanno manifestato i loro effetti negativi non soltanto dopo quell'anno, bensì già in precedenza: a partire dalla seconda metà degli anni Ottanta, la cooperazione all'interno del COMECON è infatti diventata vieppiù irregolare⁶⁰ ed i PECO si sono a poco a poco resi conto che il sistema pianificato stava ormai andando incontro ad una fine imminente. Di fronte a queste tensioni ed incertezze legate al futuro, il governo di Budapest ha pertanto cominciato a ridurre volontariamente le esportazioni in direzione del COMECON ancora negli anni Ottanta, riorientando al tempo stesso i flussi commerciali verso l'Europa occidentale⁶¹ (Gacs 1994, 195).

Per terminare l'analisi sulle cause dei problemi del commercio regionale, non si può ovviamente tralasciare la *difficile situazione economica conosciuta dall'Europa centrale ed orientale in seguito alla caduta del regime socialista*. Il brutale cambiamento di sistema ha infatti fatto sprofondare la regione in una profonda crisi, oltretutto amplificata da alcuni avvenimenti politici maggiori quali la disintegrazione dell'ex-impero sovietico e l'unificazione tedesca. Questa recessione si è tradotta in un repentino e brusco calo della produzione e della domanda, cosicché gli effetti sugli scambi si sono presto fatti sentire⁶² (Tiraspolsky 1991, 230; NU 1992, 65, 80; Gacs 1994, 195; Redor 1997a, 56; Csermely 1997, 91).

Da ultimo, non bisogna poi neppure dimenticare che anche le *differenze esistenti tra i vari PECO a livello di trasformazione politica ed aggiustamento strutturale*⁶³ non hanno di certo favorito lo sviluppo del commercio regionale (NU 1992, 81).

⁶⁰ Si può poi anche aggiungere che la fine ufficiale del COMECON risale al 1991, ma era già in pratica diventata effettiva nel gennaio dell'anno precedente, allorché i paesi membri, durante la quarantacinquesima sessione dell'organizzazione, presero la decisione di realizzare il loro commercio mutuale ai prezzi mondiali ed in moneta convertibile a partire dal primo gennaio 1991. Questa decisione ha evidentemente contribuito ad accelerare il calo degli scambi regionali con almeno un anno di anticipo sull'abolizione giuridica del COMECON (Cheikbossian e Maurel 1996, 242).

⁶¹ L'obiettivo era evidentemente quello di limitare al minimo i saldi bilaterali non liquidati in rubli trasferibili. Per l'Ungheria, la cui bilancia corrente con l'Unione sovietica era positiva, questo problema destava infatti particolare preoccupazione, al punto che, nel mese di marzo del 1990, è stato stipulato un accordo con l'Unione sovietica che prevedeva la conversione di un *surplus* di 762 mio di rubli in 720 mio di US\$ (NU 1992, 80; Jeffries 1993, 428).

⁶² Si è inoltre instaurato un circolo vizioso molto pericoloso, in quanto il calo della domanda nei paesi *partner* ha provocato una diminuzione delle esportazioni, che ha a sua volta determinato una riduzione delle importazioni (Redor 1997a, 56).

⁶³ A questo proposito, l'Ungheria è sempre stato uno dei PECO più avanzati in questo senso.

Riassumendo, tutti questi elementi hanno contribuito a creare dei seri ostacoli al commercio regionale, rendendolo *pieno di incertezze* e di conseguenza *meno attrattivo*. Come già sottolineato, è poi importante ritenere il fatto che la fase discendente è iniziata già prima di avvenimenti decisivi quali l'unificazione tedesca o la fine del COMECON. Questo permette pertanto di concludere, riprendendo un estratto del RAMSES '92, che "les relations commerciales intra-zone ont en quelque sorte précédé les événements" (Tiraspolsky 1991, 229).

La perdita di peso del commercio regionale, rapida ed importante, ha comunque subito un arresto nel 1992, data a partire dalla quale la percentuale dei paesi dell'est nel commercio totale è grossomodo rimasta costante per alcuni anni, con addirittura un'impennata nel 1993 (vedi tabelle 53 e 54). In termini assoluti, gli scambi intra-zona hanno addirittura ricominciato ad aumentare dopo alcune annate di crescita negativa ed i tassi sono in alcuni casi stati significativi.

Tabella 55: Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni regionali dell'Ungheria (in %) (1982-1999)

anno	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>esportazioni</i>	8,7	9,1	8,8	12,0	1,9	-0,6	-0,9	3,4	-16,4
<i>importazioni</i>	8,0	11,6	5,8	9,7	8,3	-2,0	-6	-0,5	-12,3
anno	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>esportazioni</i>	-12,8	10,4	14,1	14,8	51,5	16,7	n.d.	-0,1	-22,1
<i>importazioni</i>	25,7	8,5	58,5	3,9	25,4	33,1	n.d.	-3,1	-1,1

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1996*, 186; *NBH 1997*, 213; *NBH 1998*, 182; *NBH 1999*, 204

Questa tabella permette inoltre di ribadire ancora una volta il fatto che il riorientamento geografico del commercio ungherese è incominciato qualche anno prima della scomparsa del regime socialista: i tassi di crescita sono infatti diventati negativi nel 1987, rimanendo tali - almeno per le esportazioni - sino alla fine del 1991, quando si è come detto assistito ad un'inversione di tendenza.

Ma come spiegare questa parziale riscoperta del commercio regionale?

Innanzitutto, attraverso l'*entrata in vigore della CEFTA*, un accordo che, seppure non abbia sconvolto la realtà commerciale della regione, ha comunque avuto degli impatti positivi sugli scambi tra i paesi membri⁶⁴. Secondariamente, la *ripresa economica nei paesi dell'Europa centrale ed in alcune ex-repubbliche sovietiche* ha aperto nuove opportunità alle nazioni della zona. *L'avanzamento nei cambiamenti strutturali, il progressivo arrivo*

⁶⁴ Al di là di tutto, pur se si sono effettivamente manifestati alcuni effetti positivi, è però altresì vero che la creazione della CEFTA non ha indotto un grande aumento del commercio regionale. Il fatto che l'entrata in vigore di questo accordo regionale non ha provocato un aumento sensibile degli scambi è dovuto principalmente a tre fattori: la relativa complementarietà delle economie dell'est che ha parzialmente annullato gli effetti della liberalizzazione commerciale, l'area limitata di mercato e la più grande attrattività costituita dallo spazio comunitario in seguito alla realizzazione dell'AE (Redor 1997b, 183-184).

*degli IDS e la prevedibile calma a livello di riorientamento geografico dopo la tempesta degli anni precedenti*⁶⁵ sono infine alcuni altri fattori responsabili di quest'evoluzione (UN 1996, 110; Cazes, Coquet e Lerais 1996, 341; Inotai 1997, 533-534).

La tabella 55 evidenzia però altrettanto chiaramente che, come già detto in precedenza, questa fase di "rilancio" del commercio regionale è terminata un po' dopo la metà degli anni Novanta, allorché i tassi di crescita sono di nuovo ritornati negativi: tra il 1997 ed il 1999, le parti delle esportazioni e delle importazioni regionali nel totale sono d'altronde diminuite ad un ritmo sostenuto (vedi tabelle 53 e 54). Attualmente, gli scambi di questo tipo non rappresentano più che una minima parte del commercio totale magiaro e *la loro importanza non deve pertanto essere sopravvalutata*. Al giorno d'oggi, i principali *partner* commerciali dell'Ungheria si trovano infatti nella parte occidentale del continente.

b) Le relazioni con l'UE e gli altri paesi industrializzati

L'abbandono del commercio estero pianificato ed il crollo degli scambi a livello regionale hanno costretto le autorità a ricercare delle soluzioni alternative. Come già affermato nei due capitoli precedenti, il governo di Budapest si è immediatamente orientato verso le economie di mercato sviluppate, in particolar modo quelle prossime dell'UE. La volontà di sostituire i vecchi flussi commerciali con queste nuove relazioni è d'altronde subito apparsa più che mai comprensibile: *il commercio con l'occidente era infatti più prolifico e vantaggioso di quello intraregionale sotto ogni punto di vista*, soprattutto all'inizio della fase di transizione⁶⁶.

D'accordo sulla necessità di espandersi verso ovest per rimediare alle perdite locali, la preoccupazione iniziale dell'Ungheria era comunque quella di non riuscire a compensarle interamente tramite questa operazione⁶⁷. Questi dubbi si sono comunque ben presto rivelati infondati e la conquista di parti di mercato nell'Europa occidentale è stata, sin dall'inizio, superiore ad ogni più rosea aspettativa (Fratzscher 1994, 212). Malgrado i timori della vigilia, i tassi di crescita registrati con l'UE tra il 1987 ed il 1991 - il periodo durante il quale sono paurosamente diminuiti gli scambi regionali - sono infatti stati elevatissimi. La conseguenza di quest'evoluzione è d'altronde visibile nelle tabelle 53 e 54: *in questi cinque anni, la parte delle economie di mercato - ed in particolare dell'UE - nel commercio totale dell'Ungheria è in effetti aumentata a scapito dei paesi in transizione*. In seguito, così come già constatato in occasione dell'analisi del commercio regionale, la struttura geografica è rimasta stabile sino al 1996⁶⁸. Questo non ha però impedito alle esportazioni ed alle importazioni con le economie di mercato di continuare a crescere, eccezion fatta per il

⁶⁵ Per ovvi motivi, era infatti evidente che lo spostamento dei flussi commerciali da est ad ovest non avrebbe potuto durare all'infinito.

⁶⁶ In altre parole, una volta liberata dalle obbligazioni dettate dalla pianificazione centrale, l'Ungheria ha subito dirottato le sue priorità commerciali verso dei *partner* più efficaci, riducendo al minimo gli scambi con gli altri paesi della zona, scambi poco redditizi ma imposti durante l'epoca socialista.

⁶⁷ La paura principale era sicuramente legata al comportamento delle esportazioni, per le quali si temevano seri problemi dovuti alla scarsa qualità dei prodotti ed alle rigidità nella produzione (Fratzscher 1994, 212).

⁶⁸ L'unico vero cambiamento che si è potuto osservare, la diminuzione della parte degli altri paesi industrializzati a scapito dell'UE all'interno del gruppo delle economie di mercato, è infatti unicamente da attribuire, come già detto, ad un movimento di stati tra le varie categorie.

1993⁶⁹. È inoltre da notare il fatto che, in questo periodo, i tassi di crescita sono risultati molto elevati e spesso addirittura superiori a quelli degli anni precedenti, ciò che significa che *l'espansione del commercio est-ovest è continuata anche dopo la ripresa di quello regionale*. A partire dal 1997, nonostante dei tassi di crescita leggermente inferiori, la parte dei paesi industrializzati nel commercio totale magiara ha ricominciato ad aumentare in maniera sensibile. Questa evoluzione può in gran parte essere spiegata attraverso l'intensificazione del processo d'adesione dell'Ungheria all'UE ed il sempre maggiore grado d'integrazione internazionale raggiunto dal paese.

Tabella 56: Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni dell'Ungheria con le economie di mercato (UE compresa) (in %) (1982-1999)

anno	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>esportazioni</i>	4,1	15,6	14,9	2,9	-4,8	21,7	27,9	25,2	25,1
<i>importazioni</i>	-7,7	4,7	10,1	15,4	6,7	11,9	12,0	24,7	18,1
anno	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>esportazioni</i>	55,1	10,7	-7,3	43,1	38,6	23,8	50,6	19,2	14,4
<i>importazioni</i>	85,3	1,9	24,0	43,3	27,4	25,1	47,8	11,9	13,1

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1996, 186; NBH 1997, 211, 213; NBH 1998, 182; NBH 1999, 204*

Tabella 57: Tassi di crescita annuali delle esportazioni e delle importazioni dell'Ungheria con la sola UE (in %) (1982-1999)

anno	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989	1990
<i>esportazioni</i>	-1,6	10,4	12,2	6,3	9,5	23,7	27,5	27,6	37,2
<i>importazioni</i>	-5,3	3,1	9,2	13,0	15,6	11,9	6,6	27,9	11,4
anno	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999
<i>esportazioni</i>	79,7	20,0	-9,2	50,9	76,7	23,4	n.d.	24,0	6,7
<i>importazioni</i>	108,2	6,6	24,2	49,6	70,8	23,8	n.d.	23,7	2,8

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *NBH 1996, 186; NBH 1997, 211, 213; NBH 1998, 182; NBH 1999, 204*

Prima di proseguire con l'analisi delle cause di questa progressiva importanza assunta dall'UE in tanto che *partner commerciale dell'Ungheria*⁷⁰, non si può fare a meno di constatare che, a livello puramente contabile, *l'intensificazione delle relazioni con i PECO è stata estremamente vantaggiosa anche per la stessa Unione*. Nonostante le paure comunitarie legate ad un'eventuale concorrenza di produzioni a basso prezzo, il riorientamento dell'economia ungherese si è infatti tradotto con delle esportazioni dell'UE

⁶⁹ Il risultato del 1993 può comunque essere considerato come un'eccezione al trend generale dell'ultimo decennio.

⁷⁰ Per quel che concerne i più importanti paesi occidentali che intrattengono strette relazioni commerciali con l'Ungheria, si trovano la Germania, l'Austria e l'Italia (*NBH 1996, 4; CE 12-97, 8*). Vista e considerata la loro vicinanza geografica alla repubblica magiara, questo fatto non è per niente sorprendente.

superiori alle importazioni⁷¹ (Nuti 1996b, 505-506; Milewski 1996, 186; Cazes, Coquet e Lerais 1996, 340).

Per quel che riguarda le cause dell'aumento del commercio tra l'Ungheria e l'occidente, una delle più importanti è sicuramente stata costituita dal *processo di liberalizzazione intrapreso nei confronti dell'ovest* sin dalla metà degli anni Ottanta: i vari programmi di liberalizzazione delle importazioni e delle esportazioni e le prime concessioni commerciali⁷², la sempre maggiore apertura agli IDS⁷³, l'accordo europeo⁷⁴ e quello con l'AELS non sono che alcuni dei passi che hanno permesso di rendere molto più facilmente accessibili ed attrattivi i mercati occidentali⁷⁵ (Fratzscher 1994, 213; Gacs 1994, 195; Cazes, Coquet e Lerais 1996, 340; Cheikbossian e Maurel 1996, 242-243; Csermely 1997, 91). Ed in fin dei conti, Budapest non ha fatto altro che ricreare dei flussi commerciali naturali che esistevano già prima della seconda guerra mondiale tra nazioni riunite da forti legami storici, culturali e geografici⁷⁶ (Redor 1997a, 57; Redor 1997b, 185).

Un altro fattore decisivo della crescita del commercio est-ovest è indubbiamente stato rappresentato dalle *riforme*, che hanno permesso di rendere più competitivi i prodotti locali. Il passaggio all'economia di mercato ha infatti costretto gli agenti a reagire e ad adeguarsi alla nuova realtà, caratterizzata dalla necessità di realizzare dei profitti (NU 1992, 95; NU 1994, 164). Per non restare tagliate fuori dal mercato e fare fallimento, le aziende hanno così dovuto cominciare a modernizzare i loro articoli ed a migliorarne la qualità, ciò che li ha resi attraenti anche per i potenziali acquirenti occidentali⁷⁷ (Fratzscher 1994, 212-213; Cazes, Coquet e Lerais 1996, 340). Nel senso inverso - si parla di importazioni - l'aumento del commercio è stato invece favorito dal fatto che l'UE poteva fornire all'Ungheria dei beni di alta tecnologia non prodotti in patria, ma di vitale importanza nell'ottica della ristrutturazione dell'economia magiara (Redor 1997b, 185).

⁷¹ Prova ne è che, negli ultimi vent'anni, la bilancia commerciale tra l'UE e l'Ungheria ha quasi sempre fatto registrare un eccedente in favore della prima rispettivamente un deficit per la seconda. Le sole eccezioni a questo trend si sono verificate nel 1990, 1992 e, parzialmente, nel 1997, anno questo nel quale la bilancia è praticamente risultata equilibrata (NBH 1996, Statistical annex, 186; NBH 1997, Annex, 213).

⁷² Basta per esempio pensare, tanto per citarne qualcuno, all'aumento dei contingenti accordato verso la fine degli anni Ottanta, al SGP od al programma PHARE, di cui si discuterà in seguito (vedi parte II – capitolo 8) (UN 1994, 97).

⁷³ Ciò che ha permesso di favorire lo stabilimento in Ungheria di aziende comunitarie e di aumentare i legami commerciali, di cooperazione, di capitale e di proprietà intellettuale tra quest'ultime e quelle ungheresi (Gacs 1994, 195).

⁷⁴ Gli effetti dell'AE si sono evidentemente manifestati soltanto a partire dal 1992, data dell'entrata in vigore dell'accordo interinale. Si ricorda inoltre che l'accordo non copriva i settori cosiddetti sensibili e che rappresentavano la maggior parte delle esportazioni ungheresi. Al di là di questo, resta comunque il fatto che i dazi doganali sono stati ridotti ed il commercio facilitato per i campi trattati dall'accordo (Lavigne 1995, 141; Redor 1997b, 185).

⁷⁵ Al tempo stesso, l'introduzione di nuovi ostacoli al commercio nei confronti dei paesi dell'ex-COMECON ha contribuito a rendere questi mercati ancora meno attrattivi di quanto non lo fossero già diventati dopo la fine della pianificazione centrale (Gacs 1994, 195).

⁷⁶ Si pensa in particolare alle relazioni dell'Ungheria con le vicine Austria e Germania (Redor 1997a, 57).

⁷⁷ A questo proposito, Mizsei ha chiaramente affermato che, introducendo la concorrenza su dei mercati più agguerriti, il riorientamento geografico del commercio ungherese ha avuto il grande pregio di stimolare il miglioramento della qualità dei prodotti esportati (Mizsei 1993, 170).

L'intensificazione delle relazioni tra la repubblica ungherese ed il mondo occidentale è poi anche stata dettata dalla *favorevole evoluzione della situazione congiunturale sia in Europa occidentale che orientale*. All'inizio degli anni Novanta, i PECO hanno infatti subito una profonda fase di recessione, con conseguente calo di investimento, produzione e domanda interna (NU 1993, 93; Fratzscher 1994, 212). Tutto ciò ha provocato dei *surplus* di produzione ed il paese ha cercato di compensare la diminuita attività nazionale utilizzando le risorse disponibili per l'esportazione (NU 1992, 94, 110; NU 1994, 164; Cazes, Coquet e Lerais 1996, 340). La ricerca di nuovi clienti nella parte occidentale del continente è inoltre stata agevolata dal buon momento economico che attraversavano i paesi dell'ovest, Germania su tutti, in quel periodo (NU 1992, 94; NU 1993, 93).

Da ultimo, non si può infine fare a meno di annotare che la *vastità del mercato dell'UE* ha anch'essa indubbiamente aiutato a rendere più facile la crescita degli scambi con questa zona (Redor 1997b, 185). Al di là di tutto quello che si può dire, è in effetti chiaro che, in materia di commercio, il numero dei potenziali clienti è determinante. L'esempio della CEFTA, che a differenza dell'UE non ha conosciuto un boom di questo tipo di relazioni, sta d'altronde a dimostrare che l'ampiezza del mercato gioca un ruolo, se non proprio decisivo, almeno importante in questo campo.

Le tendenze in corso dalla seconda metà degli anni Ottanta hanno senz'altro provveduto ad assicurare una *maggiore integrazione dell'Ungheria nell'economia mondiale*. Il paese è infatti diventato sempre più competitivo sui mercati internazionali, al punto che si può tranquillamente affermare che ha oggi ormai raggiunto un livello di commercio paragonabile a quello di determinati paesi dell'UE di taglia comparabile (UN 1998a, 136). Il riorientamento ad ovest del commercio estero ungherese non è comunque stato il solo grande cambiamento legato al passaggio all'economia di mercato. La riorganizzazione dei *partner* è infatti stata accompagnata da quella dei prodotti scambiati.

B) *Prodotti commerciati: nuove tendenze*

Durante tutto il periodo socialista, l'attività esportatrice dell'Ungheria è stata caratterizzata da una *chiara dicotomia*. Il paese esportava infatti prodotti altamente manufatti, in genere finiti, verso gli altri membri del COMECON, mentre gli scambi con il mondo occidentale portavano essenzialmente su dei prodotti semitrasformati od intensivi in lavoro (Gacs 1994, 198; UN 1996, 112; Csermely 1997, 91). In parole povere, nelle relazioni con gli stati vicini, l'Ungheria si comportava come un tipico paese sviluppato, ma la struttura dei prodotti commerciati in direzione dell'UE rifletteva piuttosto l'immagine di uno stato poco sviluppato (Hoen 1998, 139-140).

In seguito, anche in conseguenza del riorientamento geografico, *la situazione si è radicalmente trasformata* e le esportazioni con l'UE e la CEFTA hanno incominciato a basarsi su altri prodotti rispetto agli anni precedenti.

Tabella 58: Struttura delle esportazioni ungheresi verso l'UE e la CEFTA, per prodotti classificati secondo la nomenclatura CTCI^{78 79} (in % del totale delle esportazioni dell'Ungheria verso l'UE e la CEFTA) (1990-1994)

CTCI	0+1+4	2	3	5	6	7	8
<i>Esportazioni in direzione dell'UE</i>							
1990	24,1	6,5	2,4	11,6	22,3	16,3	12,5
1993	18,1	6,4	1,7	9,4	17,6	20,0	26,7
1994	15,4	6,4	1,2	8,7	19,0	24,9	24,3
<i>Esportazioni in direzione della CEFTA</i>							
1990	15,2	5,2	0,5	13,1	8,7	43,3	12,6
1993	22,4	7,0	1,5	22,0	13,4	13,1	6,5
1994	24,4	6,4	8,6	24,5	16,7	11,6	7,7

Fonte: Inotai 1997, 536-537

All'inizio della fase di transizione, le categorie 0+1+4 e 6 garantivano quasi la metà delle esportazioni totali dell'Ungheria in direzione dell'UE. In questi gruppi, si trovano principalmente dei prodotti a basso valore aggiunto e per la produzione dei quali viene impiegata manodopera poco qualificata. Si tratta in pratica dei tradizionali beni di esportazione dell'Ungheria socialista, visto che, all'inizio della transizione, questi settori hanno ridiretto le loro vendite su altri mercati (Mizsei 1993, 170; Redor 1997a, 58-59; Redor 1997b, 180). Con il passare degli anni, l'Ungheria ha però sempre più diversificato le sue esportazioni, aumentandone contemporaneamente anche la qualità ed il valore aggiunto (Fratzscher 1994, 213; OCDE 1997, 72, 75). *Questa diversificazione si è poi addirittura tradotta in una sostituzione vera e propria dei prodotti esportati.* La parte dei settori tradizionali nelle esportazioni è infatti diminuita sin dall'inizio della fase di cambiamento sistemico (UN 1996, 115; Redor 1997b, 180). Nella tabella 58, si può d'altronde leggere il forte aumento delle categorie 7 e 8 a scapito di tutte le altre. La principale conseguenza di questo passaggio alla vendita di beni più sofisticati, prodotti con l'utilizzo di manodopera qualificata, è stato lo *sviluppo del commercio intrabranche* nelle relazioni dell'Ungheria con l'UE (UN 1996, 116; BM 1996, 159; Csermely 1997, 94).

Tabella 59: Evoluzione dell'indicatore⁸⁰ del commercio intrabranche tra l'Ungheria e l'UE (1988-1994)

1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994
0,41	0,43	0,47	0,49	0,52	0,59	0,60

Fonte: Redor 1997b, 191

⁷⁸ Classificazione Tipo del Commercio Internazionale.

⁷⁹ Per la lista generica dei prodotti incorporati nelle varie categorie CTCI, vedi allegato 12.

⁸⁰ Questo indicatore è la media ponderata degli indici di Gruebel e Lloyd per le 68 branche della nomenclatura CTCI. Esso può variare tra 0 (nessuno scambio intrabranche) e 1 (Redor 1997b, 191).

Nel giro di pochi anni, il commercio intrabranche è così divenuto preponderante all'interno dell'economia magiara. A metà degli anni Novanta, tanto per situare la problematica, il livello raggiunto in questo campo dall'Ungheria era addirittura equivalente a quello del Portogallo (Fratzscher 1994, 215), uno stato facente parte dell'UE da quasi una decina d'anni. Se si considera poi il solo commercio di articoli manufatti, la parte intraindustriale ammontava a 40-45 % del totale nel 1995. Questa percentuale, seppure ancora inferiore a quella di numerose economie di mercato occidentali, era comunque già all'epoca superiore a quelle di Irlanda (41 %), Spagna (37 %) e Portogallo (14 %) al momento della loro adesione all'UE. Alla luce di tutto ciò, non è quindi fuori luogo concludere che *l'attuale Ungheria è forse più integrata nelle strutture industriali occidentali di quanto non lo fossero questi tre stati al momento della loro entrata nell'UE* (UN 1998a, 134).

Passando ora alle relazioni con le nazioni della CEFTA, si può invece osservare un'evoluzione esattamente opposta a quella registrata con l'UE. Per le categorie di beni le cui esportazioni in direzione dell'UE sono aumentate, sono infatti diminuite quelle a destinazione CEFTA. Verso questi paesi sono invece cresciute le esportazioni di quei prodotti meno venduti sul mercato comunitario. In questo specifico caso, *i prodotti sofisticati hanno così lasciato il posto a dei beni meno sviluppati ma intensivi in risorse naturali* (Csermely 1997, 93): è la dimostrazione lampante del fatto che, a livello di esportazioni, l'Ungheria ha completamente modificato la struttura dei suoi flussi commerciali.

Per quel che concerne le importazioni, l'UE ha virtualmente sostituito la CEFTA nella fornitura dei beni delle categorie 0+1+4 e 8. Il processo inverso ha invece riguardato i gruppi 2, 3 e 5. L'evoluzione delle due ultime classi restanti è poi stata parallela, con un aumento di peso di entrambe le zone per la CTCI 6, rispettivamente una perdita per la CTCI 7. Da un punto di vista generale, si può affermare che l'Ungheria ha cercato sempre più di *importare quei beni necessari alla ristrutturazione delle sue attività ed allo sviluppo di nuovi settori* (Redor 1997b, 191).

Tabella 60: Struttura delle importazioni ungheresi dall'UE e dalla CEFTA, per prodotti classificati secondo la nomenclatura CTCI (in % del totale delle importazioni dell'Ungheria dall'UE e dalla CEFTA) (1990-1994)

CTCI	0+1+4	2	3	5	6	7	8
Importazioni dall'UE							
1990	4,2	3,2	0,6	23,4	16,9	42,2	9,5
1993	5,9	2,4	0,5	15,4	23,3	37,7	14,8
1994	6,2	2,4	0,6	14,8	22,4	39,8	13,9
Importazioni dalla CEFTA							
1990	10,0	3,5	7,5	8,6	18,4	40,7	7,4
1993	5,5	8,6	24,1	11,6	33,7	13,0	3,5
1994	4,3	11,4	27,8	12,4	27,9	13,0	3,2

Fonte: Inotai 1997, 536-537

Lo specchio seguente riassume, in un solo colpo d'occhio, gli importanti cambiamenti intervenuti nella struttura dei prodotti commerciati nella prima metà degli anni Novanta.

Riquadro 8: Tendenze alla specializzazione ed alla despecializzazione del commercio dell'Ungheria nelle relazioni con l'UE e con la CEFTA (basato sul paragone della struttura per prodotti nel 1990 e nel 1994)

Esportazioni	cambiamenti paralleli	
	<i>aumento</i>	
	<i>diminuzione</i>	
	cambiamenti opposti	
	UE -, CEFTA -	CTCI 7, CTCI 8
	UE -, CEFTA -	CTCI 0+1+4, CTCI 3, CTCI 5, CTCI 6
Importazioni	cambiamenti paralleli	
	<i>aumento</i>	CTCI 6
	<i>diminuzione</i>	CTCI 7
	cambiamenti opposti	
	UE -, CEFTA -	CTCI 0+1+4, CTCI 8
	UE -, CEFTA -	CTCI 2, CTCI 3, CTCI 5

Fonte: Inotai 1997, 539

In conclusione di questo paragrafo, non si può proprio fare a meno di constatare che, a quasi dieci anni dalla caduta del muro di Berlino, *la struttura del commercio con l'UE è oggi molto più sviluppata che con la CEFTA*. La tendenza in corso da ormai qualche anno dimostra d'altronde che *gli scambi con i Quindici tendono sempre più ad assumere un carattere intraindustriale, mentre quelli con gli altri membri della CEFTA rispondono piuttosto alla logica del commercio interindustriale od Heckscher-Ohliniano* (Inotai 1997, 536). Con ogni probabilità, ma per il momento si tratta soltanto di una supposizione, quest'evoluzione è destinata a proseguire anche nel prossimo futuro.

Questo primo paragrafo ha dunque mostrato l'evoluzione della BOC ungherese nell'ultimo decennio. Nell'introdurre questa problematica, si era accennato alla possibilità di utilizzare questi dati quali indicatori dello stato di salute dell'economia nazionale. Ora, alla luce dei risultati osservati, si può pertanto concludere che l'economia magiara, superati alcuni momenti estremamente difficili, è oggi in ripresa. Come il lettore attento avrà rimarcato, si

tratta in pratica della stessa diagnosi scaturita dall'analisi di altri indicatori già trattati in precedenza⁸¹.

Ma come fatto notare all'inizio di questo capitolo, la bilancia delle operazioni correnti non è che uno degli elementi componenti la BP di un paese in senso largo. Un secondo importante tassello è infatti rappresentato dalla bilancia dei movimenti di capitali (BMC).

2 La bilancia dei movimenti di capitale (BMC)

In un caso come quello dell'Ungheria, da oramai alcuni anni alle prese con una situazione deficitaria del conto corrente, questa particolare bilancia permette tra l'altro di vedere come il paese arriva ad assicurarne il finanziamento.

Tabella 61: Evoluzione della bilancia dei pagamenti generale (BP) dell'Ungheria, per componente (in monete convertibili) (in milioni di euro) (1990-2000)⁸²

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000
BOC	109	223	235	-2'959	-3'300	-1'927	-1'339	-848	-2'020	-1'970	-1'921
BMC¹	-588	1'940	365	5'247	2'710	5'442	-610	705	2'752	4'448	3'161
BP	-479	2'163	600	2'288	-591	3'515	-1'171	-127	760	-2'241	1'158
Driserve²	479	-2'163	-600	-2'288	591	-3'515	1'171	127	-760	2'241	-1'158

1 Il segno negativo indica delle entrate di capitali inferiori alle uscite. Il segno positivo indica invece, al contrario, delle entrate di capitali superiori alle uscite.

2 Il segno negativo indica un aumento delle riserve. Il segno positivo indica invece, al contrario, una diminuzione delle riserve.

Fonte: NBH 1999, 243-249; NBH 3-01

La prima osservazione relativa alla BMC riguarda senz'altro l'estrema instabilità dei valori registrati: se, da una parte, le entrate sono infatti costantemente risultate superiori alle uscite

⁸¹ L'aumento del deficit corrente è in particolar modo intervenuto allo stesso preciso istante temporale di quello del deficit budgetario. Questo fenomeno non può comunque essere giudicato sorprendente. Apparentemente non in rapporto tra loro, visto il carattere interno dell'uno ed esterno dell'altro, questi due elementi sono infatti in realtà strettamente legati: "ainsi si on considère que les revenus sont soit consommés (C), soit épargnés (E) on a

$$Y = C + E$$

$$Y + M = C + I + X$$

et en remplaçant Y par (C + E):

$$C + E + M = C + I + X$$

$$\text{soit } X - M = E - I$$

de ces relations résulte: si $(X - M)$ est négatif, c'est-à-dire la balance commerciale est déficitaire, alors l'épargne intérieure est inférieure aux besoins d'investissements. Le déficit courant correspond à une insuffisance d'épargne.....la connexion entre ces deux déséquilibres repose sur le raisonnement suivant: un pays qui investit plus qu'il n'épargne doit couvrir la différence en important des capitaux de l'étranger. Ce déséquilibre conduit naturellement à importer plus de biens et de services qu'il n'en exporte" (Sava 1999, 2, 5).

⁸² Eventuali differenze sono dovute agli errori netti ed alle omissioni.

a partire dal 1991⁸³, dall'altra, il saldo ha continuato ad evolvere in maniera ciclica tra vari alti e bassi, con punta minima nel 1992 e massima nel 1995.

Secondariamente, si può poi anche constatare un'assenza di correlazione tra l'evoluzione della BOC e quella della BMC, nel senso che le entrate di capitali non hanno sempre corrisposto in modo esatto ai bisogni. Questo è particolarmente grave quando l'apporto netto di capitali è inferiore al deficit corrente, come è stato il caso nel 1994, 1996 e 1997, visto che, in situazioni del genere, il governo non arriva a finanziare il deficit senza ricorrere alle riserve. Una differenza tra il saldo della BOC e quello della BMC può ovviamente esistere anche in senso inverso, ovverosia quando le entrate nette di capitali superano il deficit della BOC. In una situazione del genere, non si può però evidentemente parlare di problema, anzi, in un certo senso si deve parlare di situazione favorevole, visto che l'eccedente della BP permette di aumentare le riserve, che possono poi a loro volta essere utilizzate in annate negative come per esempio quelle appena citate.

In conclusione, la tabella 61 indica chiaramente che, nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, il saldo della BP è continuamente oscillato tra valori positivi e negativi: questo significa dunque che le entrate nette di capitali non sono sempre state sufficienti per compensare interamente il deficit della BOC.

Per quel che concerne la composizione della BMC, si può affermare che i flussi di capitale possono essere divisi a seconda delle loro caratteristiche: pubblici o privati, a corto o lungo termine, investimenti diretti, di portafoglio o prestiti. Questo paragrafo metterà comunque l'accento soltanto su una di queste particolari forme di apporto di capitale, gli investimenti diretti stranieri (IDS)^{84 85}.

2.1 Speranze iniziali ed afflusso di IDS in Ungheria

Tutti i paesi dell'est che hanno intrapreso il lungo cammino della transizione hanno inizialmente riposto *numeroso speranze* negli investimenti stranieri. Quest'ultimi erano infatti giudicati di estrema importanza per sostenere ed accompagnare i cambiamenti strutturali, economici, politici ed istituzionali in corso, nonché il processo d'apprendimento delle diverse tecniche dell'economia di mercato. Le autorità orientali erano infatti coscienti

⁸³ L'unica eccezione è il 1996, ma il dato di quell'anno deve essere interpretato con la dovuta cautela, visto e considerato che sono stati contabilizzati ben 778 milioni di euro di "errori netti ed omissioni".

⁸⁴ La scelta di occuparsi nel dettaglio soltanto di questo elemento della BMC non è assolutamente casuale ed è giustificata da almeno quattro motivi principali. Prima di tutto, perché si tratta della più importante fonte di finanziamento per l'Ungheria. Secondariamente, perché gli IDS, molto più degli altri aiuti in capitale, sono strettamente legati agli aspetti commerciali di cui si occupa questa parte del lavoro. Terzo, perché gli IDS forniscono spesso e volentieri un aiuto tecnico, proprio quello di cui l'Ungheria aveva ed ha bisogno. Quarto, perché le altre forme di capitali sono già state trattate, rispettivamente lo saranno, in altre parti di questa tesi.

⁸⁵ Un IDS è un investimento a lungo termine che può essere definito come segue: "a flow of investment in the form of financial capital or other resources into another country with the intention of influencing the policy of the foreign firm. Economically, DFI is a mechanism to transfer a bundle of resources, including financial capital as well as technology and human resources across national borders while keeping it under control of the parent company" (Meyer 1998, 25). Inoltre, "DFI is defined as investment in equity to influence management operations in the *partner* company" (Meyer 1998, 125).

del fatto che gli IDS avrebbero portato nella regione dei capitali freschi⁸⁶, delle tecnologie e delle tecniche di produzione moderne, delle conoscenze specifiche a livello di manodopera, gestione e marketing⁸⁷, delle idee e pratiche innovative e sconosciute nella zona ed un migliore accesso ai mercati internazionali. Tutti questi contributi avrebbero in principio dovuto permettere di *accelerare la ristrutturazione delle aziende* - diminuendo i loro costi e rendendole più produttive, efficienti, competitive ed orientate verso l'esportazione - *e la crescita del paese*. I consumatori avrebbero così potuto ambire ad uno stile di vita più prossimo a quello occidentale, beneficiando per esempio di tutta una serie di beni di consumo che, all'epoca socialista, erano soltanto visibili in televisione, ma non importabili a causa della cortina di ferro. In poche parole, l'intervento e l'appoggio straniero avrebbero dovuto contribuire in modo sostanzioso alla *progressione verso l'economia di mercato*. Parallelamente, non bisogna poi nemmeno dimenticare che l'afflusso di IDS avrebbe anche contribuito a rendere *più stabile e pertanto più credibile* la nazione agli occhi degli osservatori internazionali, con i conseguenti vantaggi in termine per esempio di ulteriori investimenti o di accesso facilitato ai crediti bilaterali o multilaterali (Welfens 1994, 133, 160, 226; UN 1995, 7, 14; BM 1996, 78; Milewski 1996, 189; Blaho e Gal 1997, 146; UN 1997, 173; Hunya 1997, 297; Lankes e Venables 1997, 555; UN 1998a, 161; Meyer 1998, 3).

Al di là di questi effetti teorici facilmente ipotizzabili, si deve poi anche aggiungere che le speranze magiare erano pure alimentate, da un lato, da alcune esperienze positive del passato in questo senso e, dall'altro, da determinate particolarità dell'economia ungherese dell'epoca. Per quel che concerne il primo argomento, già negli anni precedenti la caduta della cortina di ferro altri paesi avevano dimostrato che gli IDS possono giocare un ruolo centrale per la crescita di una nazione. Un esempio su tutti, pur se la situazione presentava differenze anche importanti rispetto a quella dell'Ungheria, è senza dubbio costituito dai NPI, come ad esempio la *Corea del Sud* (Welfens 1994, 137-138). Per quel che riguarda invece la situazione dell'economia magiara, essa presentava, all'alba della transizione, alcune caratteristiche che avrebbero in principio potuto essere *favorevoli agli IDS*: abbondanza di manodopera relativamente qualificata a basso prezzo, prossimità geografica con i vasti mercati occidentali ed anticipazioni di una crescita rapida della domanda interna e della liberalizzazione della legislazione commerciale (UN 1995, 14).

Prima delle riforme, le speranze legate agli IDS erano dunque molto elevate, ma, per potere beneficiare di tutti questi vantaggi, una nazione deve evidentemente essere a priori attrattiva per gli investitori stranieri. Nel caso un paese dovesse rivelarsi poco interessante, le

⁸⁶ Nei primi anni della transizione, l'apporto di capitali era estremamente importante per più ragioni. Innanzitutto, per fare fronte all'insufficienza del risparmio domestico (Lankes e Venables 1996, 331), visto poi che l'accesso ai mercati internazionali dei capitali era oltretutto ancora limitato. Da quest'ultimo punto di vista, le cose sono però migliorate assai rapidamente in Ungheria (vedi parte I – capitolo 2). Secondariamente, perché i bisogni, già di per sé elevati a causa delle esigenze legate al processo di transizione, erano resi ancora superiori dai continui deficit correnti del paese (UN 1995, 7). Da ultimo, perché lo stock di capitale presente in Ungheria era ormai vecchio ed andava assolutamente modernizzato (Meyer 1995, 301).

⁸⁷ Si trattava in parole povere di introdurre in Ungheria una cultura degli affari basata sui principi del mercato (Lankes e Venables 1997, 555).

aspettative riposte negli IDS non rimarrebbero infatti altro che speranze⁸⁸. Il problema dell'investimento straniero è quindi più complicato di quanto non possa trasparire dalle righe precedenti. Se, da un lato, è infatti vero che la presenza di numerosi IDS in uno stato può effettivamente provocare molti vantaggi come quelli appena descritti, dall'altro, è altrettanto vero che, prima di attirare questi investimenti, le nazioni interessate devono già almeno dare prova di una certa stabilità economica e politica. Il rischio è pertanto quello di cadere in un circolo vizioso estremamente sfavorevole: *gli IDS permettono infatti la crescita, ma per attrarli bisogna previamente crescere*. Nella realtà dell'Europa dell'est, numerosi paesi sono venuti a trovarsi in una situazione economica disastrosa in seguito alla caduta del muro di Berlino, ciò che non ha di certo attirato gli investitori stranieri, i quali hanno così sovente preferito attendere un miglioramento della situazione. *Ed il dilemma è tutto qui, visto che questi paesi avrebbero avuto bisogno degli IDS proprio in quei momenti bui*, al fine di potere crescere e ristabilire così una certa stabilità, soprattutto dal punto di vista economico. Proprio a causa di questo circolo vizioso degli IDS, quest'ultimi non sono stati numerosi e non hanno pertanto avuto gli effetti sperati nella maggior parte dei paesi in transizione dell'Europa orientale. Per quanto riguarda il caso specifico ungherese, bisogna comunque dire che la situazione non si è rivelata così disperata come in altri stati della regione.

Tabella 62: Entrate di IDS in Europa dell'est, per paese di destinazione (in %) (1990-1999)

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999 ⁸⁹
Albania	-	-	0,4	0,8	0,9	0,5	0,8	0,3	0,2	0,2
Bulgaria	0,4	2,2	0,8	0,6	1,7	0,6	1,0	2,9	2,7	3,4
Croazia	-	-	0,3	1,2	1,6	0,6	4,8	2,2	4,4	6,2
Rep. ceca	39,1	19,6	19,0	8,1	14,2	18,5	12,8	7,5	13,8	23,6
UNGHERIA	47,1	56,1	27,8	33,5	18,9	32,1	17,8	12,0	10,3	9,0
Polonia	10,3	11,2	12,8	24,5	30,9	26,4	24,9	17,7	25,9	31,2
Romania	-	1,5	1,5	1,2	5,6	3,0	2,4	7,0	10,3	4,4
Slovacchia	2,5	3,1	1,9	2,1	2,8	1,2	1,9	0,9	2,6	1,1
Slovenia	0,6	2,5	2,1	1,6	1,4	1,1	1,7	1,9	0,8	0,4
Macedonia	-	-	-	-	0,1	0,1	0,1	0,1	0,6	0,2
Bielorussia	-	-	0,1	0,1	0,1	-	0,7	1,1	0,7	1,2
Moldavia	-	-	-	-	0,2	0,5	0,2	0,4	0,4	0,2
Russia	-	3,8	27,4	20,1	10,5	11,0	22,3	35,9	14,0	12,0
Ucraina	-	-	3,8	2,8	2,5	1,1	4,7	3,6	3,8	2,3
Estonia	-	-	1,1	2,3	3,5	1,5	0,9	1,5	2,9	1,7
Lettonia	-	-	0,8	0,7	4,6	1,5	2,0	3,0	1,8	1,2
Lituania	-	-	0,2	0,4	0,5	0,3	1,0	2,0	4,7	1,6

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *UN 1996, 150; UN 1998c, 123; UN 1999a, 170; UN 2000a, 143*

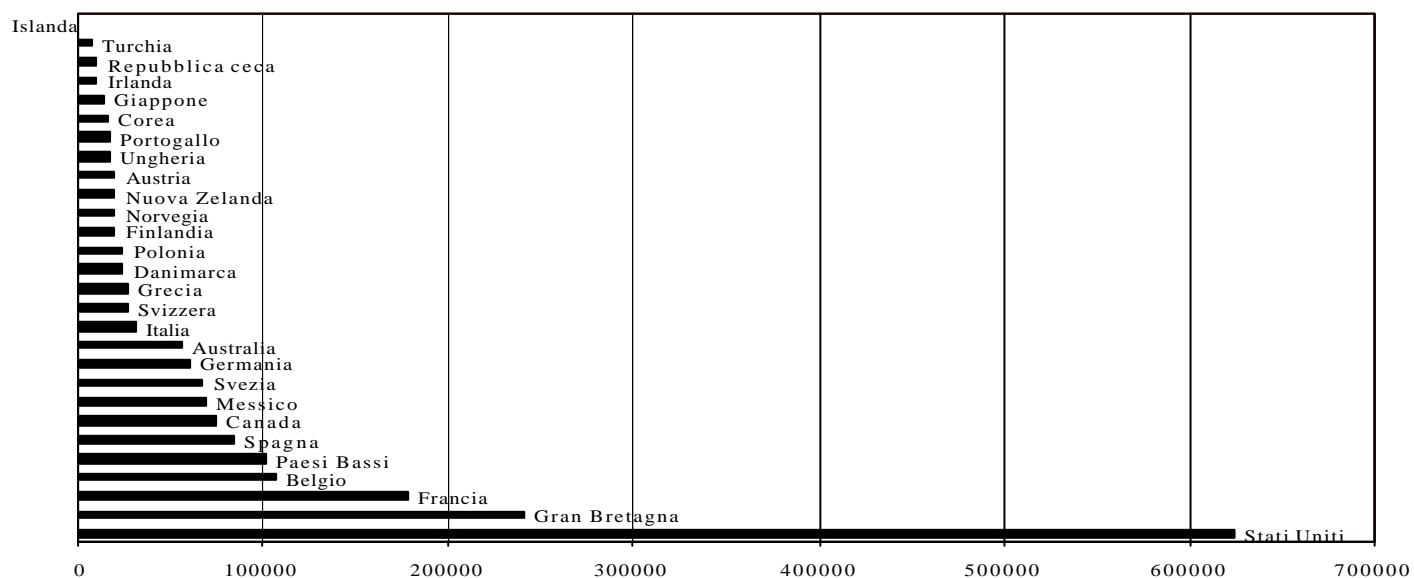
⁸⁸ Questo significa dunque che, almeno nella maggioranza dei casi, gli investitori stranieri sono motivati dalla possibilità di effettuare un guadagno personale, ma non certamente dalla volontà di aiutare i paesi di destinazione a svilupparsi.

⁸⁹ Per Macedonia, Estonia, Lettonia, Lituania ed alcune repubbliche della CSI, il valore 1999 è stato estrapolato a partire dai risultati ottenuti tra gennaio e settembre.

Grazie alla sua particolare situazione⁹⁰, l'Ungheria è infatti al contrario riuscita ad attirare una quantità importante e non trascurabile di IDS, una quantità in ogni caso sicuramente superiore a quella che è affluita nella maggior parte dei paesi vicini. In materia di afflusso di IDS, l'Ungheria è in effetti a lungo stata la nazione dell'est dominante nel corso degli anni Novanta. Come si può ben vedere nella tabella 62, dal 1990 al 1995 - 1994 escluso - l'Ungheria è stato il paese dell'est che ha attirato il maggior numero di IDS. In seguito, la nazione magiara ha ceduto lo scettro di *leader* in questo campo alla Polonia ed alla Russia, rimanendo comunque pur sempre una delle destinazioni preferite dagli investitori stranieri. Malgrado questa perdita di peso relativo nella seconda metà degli anni Novanta, l'Ungheria resta d'altronde, in compagnia della Polonia e della Russia, *una delle nazioni in transizione che, globalmente, ha visto affluire il maggior numero di IDS*⁹¹ (UN 2000a, 143).

Ma l'attrattività dell'Ungheria in quanto localizzazione di IDS non è risultata elevata soltanto nelle confrontazioni regionali, bensì pure a livello internazionale. Considerando tutti i mercati emergenti, nel corso degli anni Novanta, pur avendo attirato meno IDS rispetto alle nazioni più sviluppate dell'America latina e del Sud-est asiatico, la repubblica magiara ha indubbiamente fatto la sua bella figura: il valore attuale dello stock d'IDS presenti sul territorio ungherese piazza in effetti il paese al diciottesimo posto tra tutte le economie emergenti. Inoltre, numerose economie di mercato hanno, in quest'ultimi anni, ricevuto meno IDS rispetto all'Ungheria.

Grafico 19: Flussi cumulati d'IDS nei paesi dell'OCSE (in milioni di US\$) (1990-1998⁹²)



Fonte: OCDE 2000, 14

⁹⁰ Si vedranno in seguito quali sono state queste particolari caratteristiche ed i motivi che hanno fatto dell'Ungheria un paese più attrattivo degli altri per gli IDS (vedi parte II – capitolo 7.2.1.A-E).

⁹¹ A fine 1999, l'Ungheria aveva in effetti attirato degli IDS per un valore cumulato di 19'822 milioni di \$, contro i 19'900 milioni della Russia ed i 20'402 della Polonia (UN 2000a, 143).

⁹² Alcuni dati relativi al 1998 sono ancora provvisori.

Lo studio dell'OCDE riportato nel grafico 19 rivela chiaramente che, tra il 1990 ed il 1998, il flusso cumulato d'IDS in Ungheria è stato superiore a quello registrato in altri sette paesi dell'organizzazione, tra i quali si trovano pure alcuni membri dell'UE ed il Giappone. La stessa statistica evidenzia poi anche il fatto che i valori ungheresi non sono così lontani da quelli di stati economicamente più potenti e sviluppati quali la Danimarca o la Svizzera.

In conclusione, si può pertanto dire che *il caso dell'Ungheria ha costituito un'eccezione positiva all'interno di una regione dove numerosi paesi sono a lungo stati ignorati dai potenti investitori stranieri e dove altri lo sono, almeno parzialmente, ancora oggi*. Le cifre seguenti permettono di farsi un'idea più precisa di quest'attrattività della repubblica magiara.

Tabella 63: IDS in Ungheria: indicatori vari (1988-1998)

	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
Flussi in entrata¹	14	187	311	1'462	1'479	2'339	1'146	4'453	1'983	2'085	1'935
Totale cumulato ¹	14	201	512	1'974	3'453	5'792	6'938	11'391	13'374	15'459	17'394
Flussi in uscita¹	-	-	-	-	-	-11	-49	-43	3	-431	-481
Totale cumulato ¹	-	-	-	-	-	-11	-60	-103	-100	-531	-1'012
IDS netti¹	14	187	311	1'462	1'479	2'328	1'097	4'410	1'986	1'654	1'454
Totale cumulato ¹		201	512	1'974	3'453	5'781	6'878	11'288	13'274	14'928	16'382
IDS pro capite²	1	18	30	142	143	229	111	437	194	206	192
Totale cumulato ²	1	19	49	191	334	563	674	1'111	1'305	1'511	1'703
Numero di aziende di interessenza straniera	227	1'357	5'693	9'117	17'182	20'999	23'557	25'096	n.d.	25'706	n.d. ⁹³

1 In milioni di US\$

2 In \$

Fonte: Horvath 1999; OCDE 2000, 13, 15⁹⁴

Il settore degli IDS ha conosciuto una *prima fase di espansione subito all'inizio degli anni Novanta*, allorché sia i flussi che il numero di aziende straniere sono aumentati ad un ritmo rapido. Questo significa pertanto che l'Ungheria è riuscita ad attirare gli investitori sin dai primissimi anni susseguenti la caduta del muro di Berlino, un aspetto da non sottovalutare se si tiene conto dell'importanza che gli IDS potevano e possono tuttora assumere nel quadro del processo di transizione. Per quel che concerne le entrate in volume, il boom iniziale si è momentaneamente arrestato nel 1994, ma la crescita è subito ripresa nel corso dell'anno successivo. E come si può vedere dai risultati, *il 1995 ha fatto marcare un'annata eccezionale*, sinora unica e per il momento forse irripetibile nella storia della repubblica magiara. Questa esplosione delle entrate è comunque in gran parte da attribuire ad alcuni eventi particolari come gli investimenti operati dalle JV già stabilite in Ungheria o la

⁹³ Secondo Laszlo Horvath, dell'Ispettorato Statale sul Mercato dei Capitali e del Denaro, il numero di aziende di interessenza straniera registrate nel 1998 non si discosta comunque molto da quello del 1997 (Horvath 1999).

⁹⁴ Eccezione fatta per gli IDS pro capite, i cui valori risultano da calcoli personali effettuati a partire dalla serie relativa ai flussi di IDS in entrata e dalle statistiche della popolazione. Per questo motivo, i risultati devono essere considerati approssimativi.

privatizzazione di importanti compagnie statali⁹⁵ tramite la vendita agli stranieri⁹⁶ (CE 7-96, 8; Hunya 1997, 286). In seguito, una volta esaurita quest'ultima opzione in particolare, i valori sono infatti ritornati a livelli più conformi all'esperienza passata del paese⁹⁷ (OCDE 1997, 29; UN 1999a, 168), anche se si deve comunque osservare una lieve flessione tra i risultati del 1993 e quelli degli anni più recenti. Il calo è in questo caso facilmente spiegabile attraverso il fatto che, a differenza di ciò che era accaduto nella prima metà degli anni Novanta, in questo periodo l'Ungheria ha cessato di essere la sola destinazione appetibile per gli investitori stranieri e la distribuzione degli IDS nella regione è diventata più uniforme (UN 1998a, 155) (vedi a questo proposito anche tabella 62). Nonostante questo, la repubblica magiara rimane oggi ancora, così come detto, una delle destinazioni più credibili ed interessanti per gli IDS⁹⁸ (CE 5-99, 9).

Un'ultima annotazione sulla tabella 63 concerne i flussi di IDS in uscita dall'Ungheria, vale a dire *gli investimenti effettuati dal paese all'estero*. Per ovvie ragioni, questi sono stati sino ad oggi praticamente inesistenti (UN 1998a, 162). Tra il 1990 ed il 1998, all'interno dell'OCSE, solo Islanda, Repubblica Ceca e Polonia hanno d'altronde fatto peggio dell'Ungheria in questa speciale classifica (OCDE 2000, 16). Attualmente, qualcosa comincia comunque a muoversi anche in questo senso ed è molto probabile che, con la continuazione delle riforme e dei progressi verso l'economia di mercato, le aziende ungheresi investiranno in futuro sempre più all'estero.

Ma come spiegare quest'attrattività dell'Ungheria agli occhi degli investitori stranieri?

I motivi del successo magiario in questo campo sono evidentemente svariati e spesso specifici alle singole aziende. Da un punto di vista generale, si possono comunque citare cinque grandi gruppi di fattori che hanno permesso di creare delle condizioni assai interessanti per dei potenziali investitori: la politica favorevole agli IDS seguita dal governo, le potenzialità del mercato ungherese, la vicinanza geografica dell'Ungheria ai principali mercati europei, la possibilità di produrre in modo più conveniente e gli "*effets d'entraînement*"⁹⁹.

⁹⁵ Soprattutto nel settore dell'energia (CE 7-96, 8).

⁹⁶ Nel 1995, su un totale di IDS in entrata di circa 4,5 miliardi di \$, 3,8 sono derivati dalla privatizzazione ed i restanti 0,7 dall'aumento degli attivi esistenti o dagli investimenti di prima implantazione. L'anno seguente, quest'ultime due forme di investimento hanno invece garantito delle entrate per 1,5 miliardi di \$ su un totale di 2, mentre la privatizzazione non ha apportato che 0,5 miliardi di \$: è la prova definitiva che i risultati del 1995 sono stati "falsati" dall'importanza del programma di privatizzazione in quell'anno (UN 1997, 171).

⁹⁷ Bisogna comunque segnalare che le autorità erano perfettamente coscienti del fatto che il 1995 era stato un anno eccezionale e non l'inizio di un trend. Nel rapporto annuale 1996 della BNU, si può infatti leggere che "the balance of direct capital investment inclusive of privatisation revenue approached USD 2 billion. As against the USD 4,4 billion in 1995, this can be evaluated only if taken into consideration that in 1995 revenue from privatisation was outstandingly high" (NBH 1996, 77).

⁹⁸ Prova ne è che il calo registrato nel 1996 non è continuato negli anni seguenti: i vari indicatori mostrano infatti una stabilizzazione della situazione a partire da quella data. Questo permette pertanto di definitivamente concludere che l'annata 1995 ha rappresentato un'eccezione all'interno dell'evoluzione degli ultimi anni.

⁹⁹ A questi fattori positivi, si può poi anche aggiungere il fatto che il livello del debito estero - fortunatamente per l'Ungheria vista la sua situazione - sembra essere poco influente sulle decisioni degli investitori stranieri (Welfens 1994, 164).

A) *Politica degli IDS e riforme*

L'Ungheria è stato uno dei primi paesi dell'est ad adottare una legislazione liberale in materia di IDS. Quest'ultimi sono inoltre stati incoraggiati anche nel quadro della politica di privatizzazione ed hanno pure potuto beneficiare dei progressi realizzati verso l'economia di mercato.

Per quel che concerne la politica specifica, il primo passo è stato compiuto nel 1972, con l'entrata in vigore di una *legge permettente degli investimenti stranieri*¹⁰⁰ (Blaho e Gal 1997, 139). Quest'ultima era comunque abbastanza restrittiva, visto che impediva le partecipazioni maggioritarie e concedeva soltanto la possibilità di creare delle JV (Meyer 1998, 47). All'epoca, l'esistenza di un quadro legale si è pertanto comprensibilmente dimostrata insufficiente per creare un ambiente attrattivo e per stimolare masse di IDS, anche perché una semplice legislazione da sola non poteva oltretutto fare molto in un contesto come quello dell'economia ungherese di quegli anni¹⁰¹ (Hunya 1997, 286). A partire dal 1988, l'apertura è però stata nettamente amplificata e la politica governativa ha svolto un ruolo sempre maggiore nel tentativo di attirare gli IDS (OECD 1999, 73). A cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, la deregolamentazione è infatti stata rapida e radicale¹⁰² ed i risultati si sono visti quasi istantaneamente (vedi tabella 63). Questa fase di liberalizzazione è cominciata nel 1988 con l'*Atto sull'Associazione Economica* (AAE) ed è proseguita l'anno successivo con un ulteriore atto parlamentare, l'*Atto sull'Investimento Straniero* (AIS). Da una parte, questi due atti hanno allargato le opportunità d'investimento per gli stranieri accordando loro la possibilità di detenere una proprietà maggioritaria, dall'altra, essi hanno stipulato il quadro legale per l'esercizio dell'attività da parte di unità economiche parzialmente od interamente detenute da stranieri. Queste misure sono poi state seguite dalla realizzazione di un *sistema di incentivi fiscali per le aziende*. Gli incentivi, sotto forma di deduzioni fiscali, sono funzione della taglia dell'investimento, della percentuale di proprietà straniera e della sfera d'attività e vengono calcolati di modo da incoraggiare gli IDS in specifiche attività di produzione e da promuovere l'utilizzo di tecnologie avanzate (Brisacier e Peretti-Watel 1992, 121; Blaho e Gal 1997, 149, 164; Hoen 1998, 89). Il sistema, entrato in vigore nel 1989, è sino ad oggi stato modificato a due

¹⁰⁰ L'Ungheria è stato il secondo paese dell'est europeo a permettere le partecipazioni straniere. Questa particolare possibilità è infatti stata offerta per la prima volta in Romania, nel 1971 (Meyer 1995, 305).

¹⁰¹ L'ambiente economico e legale di un'economia pianificata non era per esempio compatibile con un'azienda straniera posseduta privatamente e gestita indipendentemente. Inoltre, anche supponendo superabile quest'ostacolo sistemico, la creazione di una JV straniera avrebbe richiesto un enorme investimento di tempo e risorse. Questo perché la legge sugli IDS era molto complessa, il quadro legislativo generale ancora inadeguato e le autorità non disponevano della necessaria esperienza per negoziare con i potenziali investitori (Meyer 1998, 21).

¹⁰² Le autorità non hanno infatti avuto alcuna riluttanza a vendere gli attivi statali agli stranieri (Welfens 1994, 145).

riprese¹⁰³. Dopo queste prime ma fondamentali misure iniziali, *la liberalizzazione degli IDS è proseguita negli anni seguenti con tutta una serie di altre agevolazioni*, presentate più in dettaglio nell'allegato 13.

In conclusione, si può tranquillamente affermare che l'Ungheria ha saputo rapidamente introdurre un *sistema giuridico ed istituzionale appropriato ed attrattivo* (Redor 1997b, 187), al punto che la legge sugli IDS poteva essere considerata estremamente liberale già a metà degli anni Novanta¹⁰⁴ (OECD 1999, 73). La prova dell'efficacia di queste misure è d'altronde rappresentato dal boom degli IDS nei primissimi anni Novanta¹⁰⁵.

Un secondo aspetto della politica governativa particolarmente favorevole agli IDS è indubbiamente stato rappresentato dalla scelta di una *strategia di privatizzazione fortemente aperta alle acquisizioni straniere* (BM 1996, 77). In questo campo, il governo ungherese non ha infatti mostrato la benché minima esitazione nel vendere le aziende statali, anche le più importanti, agli investitori esteri (Welfens 1994, 145). A questo proposito, le autorità non hanno d'altronde mai nascosto di avere studiato questa politica proprio allo scopo di attirare degli IDS¹⁰⁶. E la realtà dei fatti ha dato perfettamente ragione al governo, visto e considerato che buona parte degli IDS affluiti in Ungheria dal 1990 in poi sono proprio

¹⁰³ Per quel che concerne le condizioni da soddisfare per ricevere il trattamento preferenziale, esse sono state modificate una prima volta nel 1991. I criteri fissati nel 1989 - sui quali non si è purtroppo potuto trovare alcuna informazione - sono stati all'epoca irrigiditi. Per beneficiare degli incentivi sono così state poste le seguenti esigenze: un capitale societario iniziale superiore a 50 milioni di fiorini (circa 500'000 \$); una partecipazione straniera di almeno 30 %; una percentuale delle vendite originate dall'attività manifatturiera superiore al 50 %. Se queste tre condizioni erano rispettate, l'esonerazione fiscale poteva raggiungere 60 % nei primi cinque anni di attività e 40 % nei cinque successivi, mentre, in alcuni casi particolari, questi valori potevano addirittura aumentare sino a 100 % rispettivamente 60 %. Per tutte le aziende che hanno richiesto le deduzioni prima del 31 dicembre 1993, questo sistema è ancora in vigore al giorno d'oggi e scomparirà definitivamente nel 2003. Le altre sono invece sottomesse alle nuove condizioni scaturite dalla seconda modifica intervenuta nel 1994, quando il governo è stato autorizzato ad accordare delle concessioni fiscali basate sulle spese in capitale delle aziende con partecipazione straniera. Per quest'ultime, i criteri sono diventati i seguenti: un capitale iniziale di almeno 500 milioni di fiorini (circa 5 mio di \$); la promozione di una spesa in capitale di almeno 200 milioni di fiorini, in modo che almeno 50 % delle entrate delle vendite sia a carico di prodotti sani da un punto di vista ambientale oppure di beni manufatti attraverso le tecnologie moderne o l'applicazione della ricerca scientifica; un aumento delle entrate delle vendite o la creazione di nuovi impieghi; le aziende devono rapportarsi alle autorità competenti nell'ottica di ricevere le concessioni fiscali per le spese in capitale, con le domande approvate caso per caso (Blaho e Gal 1997, 164-165).

¹⁰⁴ A metà degli anni Novanta, le restrizioni alla partecipazione di non residenti nel capitale di società ungheresi erano infatti totalmente abolite, tranne qualche rara eccezione legata ad alcuni settori sensibili od a carattere militare (CE 1994, 54). Le concessioni speciali e gli incentivi finanziari offerti alle aziende straniere erano inoltre, come visto, importanti (OECD 1999, 73).

¹⁰⁵ È comunque importante ribadire che il cambiamento legislativo non è stato l'unico fattore determinante per la crescita degli IDS in Ungheria. Verso la metà degli anni Novanta, le misure introdotte si sono per esempio rivelate insufficientemente attrattive per compensare la perdita di fiducia degli investitori legata al degrado delle bilancie interna ed esterna del paese, cosicché le entrate di IDS hanno conosciuto un rallentamento.

¹⁰⁶ L'obiettivo di questa strategia era quello di aumentare il più possibile le entrate in moneta estera, soprattutto durante gli anni difficili per la BP, di fare fronte all'assenza di risorse finanziarie da parte degli investitori nazionali e di evidentemente permettere alle aziende ungheresi di beneficiare delle tecniche e conoscenze occidentali nei più svariati campi (CE 1994, 64).

arrivati nel quadro del processo di privatizzazione¹⁰⁷ (Meyer 1995, 308; Blaho e Gal 1997, 166-167; OECD 1999, 13, 73). L'unico inconveniente legato a questo tipo di strategia è legato al fatto che *essa non è sostenibile a lungo termine*, dal momento che un processo del genere non può durare in eterno nel tempo: lo stock di aziende vendibili non è infatti infinito e prima o poi si esaurisce (UN 1997, 171), proprio come è stato il caso in Ungheria a partire dal 1996 (OCDE 1997, 28). Questa opinione è d'altronde stata confermata anche da Horvath, il quale ha scritto che "nel 1998 solo una parte minima degli investimenti di capitali operativi si collegava alla privatizzazione" (Horvath 1999).

Le politiche degli IDS e di privatizzazione hanno dunque favorito gli investimenti esteri. Agli occhi degli esperti, *sembra comunque che queste specifiche misure siano risultate molto meno attrattive dei risultati ottenuti a livello di politica generale, in parole povere dei progressi verso l'economia di mercato* (Meyer 1998, 52). Da un punto di vista puramente teorico, è d'altronde innegabile che un paese politicamente ed economicamente stabile, avanzato nella transizione ed aperto verso l'esterno è potenzialmente molto più interessante per un investitore che non uno stato nel quale regna l'instabilità e nel quale le riforme sistemiche non sono che agli inizi (Lankes e Venables 1996, 331; UN 1996, 6; Milewski 1996, 189; BM 1996, 77; Stern 1997, 41; Redor 1997b, 187). E l'analisi dell'evoluzione degli avvenimenti pare proprio confermare questa ipotesi: come più volte ribadito, l'Ungheria ha infatti cominciato prima di tutti gli altri PECO la sua transizione ed ha sempre mantenuto, metaforicamente parlando, un qualche metro di vantaggio su tutti i suoi vicini. All'inizio degli anni Novanta, per esempio, quando la maggior parte dei PECO cominciava bruscamente a fare conoscenza con la realtà post-comunista, il paese magiaro stava già avanzando in modo più spedito verso la realizzazione delle condizioni proprie al mercato: liberalizzazione progressiva dell'economia (prezzi e commercio in primis), introduzione della convertibilità, creazione di un quadro legale ed istituzionale, tanto per citarne alcune. In generale, le riforme hanno poi anche dato buoni frutti ed hanno permesso di più o meno stabilizzare la situazione politica ed economica in Ungheria sin dall'inizio degli anni Novanta¹⁰⁸. Questo ha fatto diminuire i rischi di un eventuale investimento in Ungheria, aumentando pertanto l'attrattività del paese e le opportunità per lo stesso (Lankes e Venables 1997, 562-563). L'anticipo nella ricerca della trasformazione e della stabilità ha così permesso al paese di *raggiungere la sua massima attrattività nei confronti delle altre nazioni della zona nel 1992-1993*¹⁰⁹ (Blaho e Gal 1997, 147-149), periodo nel quale gli IDS sono, come visto, letteralmente esplosi. In seguito, la repubblica ungherese ha conosciuto, durante il biennio 1993-1994, una pesante crisi, la quale ha addirittura messo in pericolo la sua stabilità macroeconomica. A dimostrazione della stretta correlazione tra riuscita della

¹⁰⁷ Si è infatti notata una correlazione elevata tra l'evoluzione della privatizzazione e l'afflusso di IDS. Le grandi entrate registrate nel 1993 e nel 1995 sono per esempio andate di pari passo con l'offerta di azioni della Compagnia di Telecomunicazioni Ungherese, una delle più grandi e importanti aziende statali all'epoca socialista (UN 1996, 153; Hunya 1997, 286; Blaho e Gal 1997, 148; Horvath 1999).

¹⁰⁸ È chiaro che, a quell'epoca, la situazione non poteva essere considerata definitivamente stabile, prova ne è la grave crisi che, da lì a poco, avrebbe colpito l'Ungheria. In rapporto agli altri paesi della zona, la repubblica magiara presentava però una situazione nettamente migliore e relativamente stabile. Ed agli occhi degli investitori stranieri era indubbiamente questo che contava.

¹⁰⁹ A quell'epoca, il processo di liberalizzazione ha raggiunto il suo apice e l'ambiente economico e politico interno era di conseguenza molto positivo e favorevole (Blaho e Gal 1997, 147).

transizione ed afflusso di IDS, quest'ultimi sono paurosamente calati proprio in questo periodo, per poi ritrovare una certa crescita nel 1995, in concomitanza con la ripresa dell'attività economica ed il miglioramento della situazione finanziaria interna ed esterna¹¹⁰ (UN 1996, 153).

Nonostante il passaggio a vuoto del 1993-1994, si può comunque concludere che, nel corso degli anni Novanta, l'Ungheria è riuscita ad attirare più IDS di quanto non siano riuscite a fare la gran parte delle altre economie in transizione proprio grazie ai maggiori progressi compiuti verso la stabilizzazione e l'economia di mercato (Meyer 1995, 307; Hunya 1997, 286; Kornai 1997b, 163). Uno studio della BERS, purtroppo non proprio recentissimo¹¹², permette a questo proposito di definitivamente concludere che *i rischi percepiti dai potenziali investitori diminuiscono con la realizzazione delle riforme*, ciò che fa a sua volta aumentare gli IDS¹¹³: i tre paesi più avanzati nella transizione nel 1995, Ungheria, Polonia e Repubblica Ceca, corrispondevano infatti proprio a quelli con i rischi d'investimento minori e con i flussi di IDS superiori¹¹⁴ (Lankes e Venables 1996, 335).

B) *Potenzialità del mercato*

Una delle principali motivazioni che spinge degli uomini d'affari stranieri ad investire in un'altra nazione è costituita dalla *ricerca di nuovi mercati*. Nel caso un determinato paese dovesse rivelarsi potenzialmente interessante da questo punto di vista, la penetrazione del mercato locale potrebbe infatti permettere di trovare nuovi clienti e nuovi sbocchi per i prodotti venduti dalle loro aziende (UN 1995, 7; Hunya 1997, 288-290).

A partire dalla caduta del muro di Berlino, l'Ungheria ha effettivamente rappresentato un mercato molto attrattivo per dei potenziali investitori, provenienti in particolar modo dalla vicina Europa occidentale. Questo in ragione di alcune particolari caratteristiche del paese:

- seppure non enorme se paragonato a quello russo o polacco, il mercato ungherese presenta una *taglia più che sufficiente* e la presenza di un buon numero di potenziali clienti rappresenta sicuramente un *atout* favorevole alla localizzazione di unità di produzione straniere (BM 1996, 77; Lankes e Venables 1997, 555);

¹¹⁰ Un ulteriore esempio dell'influenza della stabilità sugli IDS è rappresentato da quanto accaduto nel 1997: l'incertezza pre-elettorale dell'epoca ha infatti tenuto lontano dall'Ungheria alcuni potenziali investitori (UN 1998c, 122).

¹¹¹ Bisogna poi anche segnalare che la ripresa dell'afflusso di IDS nel 1995 è parzialmente stata favorita anche dalla nuova politica del tasso di cambio (vedi a questo proposito parte I – capitolo 3). Prima del 1995, le continue oscillazioni a lungo termine di quest'ultimo hanno infatti influenzato spesso e volentieri la struttura ed il volume degli IDS (Blaho e Gal 1997, 137).

¹¹² Si può tuttavia ipotizzare con quasi certezza che la situazione non è mutata molto in questi ultimi anni.

¹¹³ Secondo lo studio, la correlazione tra l'indicatore medio della transizione ed il rischio nel paese, da una parte, e gli IDS pro capite cumulati, dall'altra, risultava essere di 65 % rispettivamente 78 % (Lankes e Venables 1996, 336).

¹¹⁴ Per Ungheria e Repubblica ceca, l'indicatore medio della transizione equivaleva a 3,44 (4 = massimo), mentre per la Polonia il valore era 3,33. I *rating* del rischio delle tre nazioni ammontavano invece a 1,11 per la Repubblica Ceca, 1,28 per l'Ungheria ed 1,44 per la Polonia (1= minimo e rischio basso) (Lankes e Venables 1996, 335).

- all'inizio della transizione, oltre ad essere abbastanza ampio, *il mercato ungherese era pure praticamente vergine*. Durante gli anni socialisti, la popolazione ungherese non aveva infatti accesso a numerosi beni consumati quotidianamente in altre parti del mondo, oltretutto da consumatori con lo stesso livello di reddito pro capite. Una volta abolita la cortina di ferro, questa situazione ha però improvvisamente creato uno scenario molto interessante. La fine del socialismo ha in effetti reso possibile il consumo di questi beni e la domanda è aumentata rapidamente¹¹⁵, ma le crescenti richieste non potevano evidentemente essere soddisfatte, almeno all'inizio degli anni Novanta, dai produttori nazionali. Questa nuova opportunità di guadagni, unita al fatto che, per non poche aziende, i mercati occidentali erano ormai quasi saturi, ha così spinto molti investitori stranieri ad espandere le loro attività in Ungheria.

Il passaggio all'economia di mercato non ha comunque offerto nuovi orizzonti soltanto ai venditori di beni di consumo, bensì anche a quelli di beni strumentali. Anche in questo campo, il mercato ungherese era praticamente vergine, visto e considerato che, da un lato, la domanda generata dal processo di modernizzazione era elevata, ma, dall'altro, essa non poteva essere soddisfatta dalle aziende indigene (Meyer 1998, 4, 23, 130).

Numerose aziende hanno così deciso di investire in Ungheria attratte dalla domanda sostenuta per i loro prodotti. A questo punto, bisogna comunque chiedersi come mai gli altri paesi della zona non siano riusciti a suscitare lo stesso interesse. Non è forse vero che la fine del regime ha significato per tutti gli stati della regione, e non soltanto per l'Ungheria, la possibilità di accedere al consumo di questi beni? A prima vista, questo ragionamento non fa una grinza, ma un'analisi più attenta permette di svelare la semplicità dell'affermazione precedente. Se, da una parte, è infatti verissimo che, a partire dal 1989, tutte le restrizioni all'acquisto di beni occidentali sono state levate, dall'altra, questo non significa certo che gli abitanti dell'Europa dell'est abbiano per forza dovuto comperarli. E questo non sicuramente perché non fossero interessati a questi prodotti, ma bensì per una semplice questione di disponibilità finanziarie. Il brusco passaggio all'economia di mercato ha infatti fatto sprofondare nella recessione l'intera parte orientale del continente, cosicché, per molti consumatori, i sofisticati prodotti occidentali sono rimasti una chimera anche una volta liberalizzata la loro vendita. A differenza della maggior parte degli stati della zona, l'Ungheria è invece riuscita, nonostante la crisi, a mantenere un livello di reddito pro capite sufficientemente elevato per generare una buona domanda (Meyer 1995, 307-308): e proprio *questa differenza a livello di disponibilità finanziarie costituisce uno dei principali fattori che spiegano la maggiore attrattività del paese magiaro in quanto localizzazione di IDS*¹¹⁶;

¹¹⁵ Anche perché la penetrazione dei media occidentali ad est aveva già contribuito a fare conoscere questi prodotti alla popolazione (Meyer 1998, 23).

¹¹⁶ A questo punto, risulta anche più facile comprendere come mai l'Ungheria ha attirato una quantità superiore di IDS rispetto a nazioni con una popolazione numericamente più importante. La taglia del mercato è infatti importante, ma da sola insufficiente per garantire il successo di un investimento. Perché questo sia possibile, bisogna anche che i potenziali clienti dispongano dei mezzi finanziari necessari all'acquisto dei prodotti. A questo proposito, la storia ha d'altronde dimostrato che un mercato relativamente piccolo ma più "ricco" (come per esempio quello ungherese) è senza dubbio più attrattivo di uno vasto ma "povero" (la Russia ne è un'esempio perfetto).

- una volta resisi conto delle potenzialità appena descritte nei due punti precedenti, numerosi investitori hanno poi trovato nella *quasi totale assenza di competizione* un'ulteriore motivazione per investire nel paese. All'inizio degli anni Novanta, i produttori ed i venditori locali non avevano in effetti molte possibilità di competere con i prodotti esteri ed il mercato era quindi facilmente conquistabile (Blaho e Gal 1997, 159; Meyer 1998, 132). In seguito, la progressiva acquisizione delle conoscenze dell'economia di mercato da parte degli industriali ungheresi ha contribuito a diminuire questo vantaggio, prova ne è che gli IDS sono diminuiti nella seconda metà degli anni Novanta¹¹⁷;
- l'accesso al mercato ungherese era dunque interessante per un'azienda estera e tante hanno difatti approfittato di quest'opportunità. A questo punto, bisogna però anche chiedersi come mai molte di loro hanno optato per la soluzione IDS, preferendola in particolare ad una strategia di conquista basata sulle importazioni. La risposta va cercata nel *forte indebitamento estero* dell'Ungheria (vedi parte II – capitolo 7.3), un fenomeno che ha notevolmente limitato la possibilità di rifornire il mercato con le importazioni (Milewski 1996, 188). In parole povere, il ricorso ad un investimento diretto era quindi il modo più sicuro per riuscire a conquistare un mercato come quello ungherese;
- il *processo di liberalizzazione commerciale* è stato come detto immediato, cosicché le restrizioni doganali su importazioni ed esportazioni sono state levate assai più rapidamente che non in altri paesi della zona. Per le aziende multinazionali straniere che fanno un grande uso di *inputs* importati nella produzione, questo fattore ha indubbiamente giocato un ruolo importante nella scelta di un'eventuale localizzazione in Europa centrale. Bisogna comunque dire che, più che dalle compagnie che miravano alla conquista del mercato locale, questo vantaggio è stato soprattutto percepito da quelle che si sono stabilite in Ungheria nell'ottica di poi entrare sul mercato comunitario (vedi a questo proposito parte II – capitolo 7.2.1.C);
- da ultimo, non bisogna dimenticare che qualsiasi tipo di IDS comporta una visione a lungo termine e che la teoria economica insegna che le aspettative di crescita e redditività influenzano in modo decisivo le decisioni d'investimento. Eccezion fatta per la crisi del 1993-1994, nel corso degli anni Novanta l'Ungheria è sempre stata considerata una nazione dal *potenziale di crescita interessante*, e questo ha evidentemente avuto delle ripercussioni positive sul comportamento degli investitori esteri (UN 1996, 6; UN 1997, 171; Meyer 1998, 43).

In conclusione, la volontà di conquistare nuove parti di mercato è una delle principali molle che spinge gli investitori stranieri. A questo proposito, molti di loro hanno deciso di puntare sull'Ungheria per i motivi appena descritti e sono così penetrati nel paese con l'*obiettivo*

¹¹⁷ Il calo registrato non è però naturalmente imputabile a questo solo fattore. Come si vedrà in seguito, anche altri fattori d'attrazione degli IDS hanno perso intensità parallelamente ai progressi dell'Ungheria verso l'economia di mercato.

*primario di sfruttare il mercato nazionale*¹¹⁸ (Csermely 1997, 96). I buoni risultati ottenuti dall'Ungheria sulla strada della transizione hanno poi contribuito a diminuire l'importanza di questi vantaggi con il passare degli anni: l'evoluzione dei flussi di IDS lo dimostra d'altronde ampiamente.

C) Prossimità

Alla domanda di indicare i motivi che hanno condotto alla scelta di investire in Ungheria, non pochi dirigenti d'aziende hanno citato la *vicinanza del paese ai grandi mercati dell'Europa occidentale*, vale a dire ai loro principali *partner* e clienti (Lankes e Venables 1997, 555, 559; Meyer 1998, 131). La nazione magiara era infatti geograficamente prossima a delle unioni regionali di importanza mondiale quali l'UE, l'AELS e lo SEE. Se, da una parte, il semplice fatto di trovarsi ai confini del mondo occidentale bastava già ad esercitare una certa attrazione, dall'altro, l'*Ungheria ha rafforzato questa sua posizione privilegiata con la firma di alcuni accordi regionali*, l'AE in particolare. L'entrata in vigore di quest'ultimo ha in effetti favorito l'espansione degli IDS, visto e considerato che, a partire da quel momento, le relazioni commerciali tra l'UE e l'Ungheria sono state notevolmente facilitate. Questo ha permesso in particolare ai produttori stabiliti nel vecchio stato socialista di accedere molto più facilmente al grande mercato comunitario ed una delle principali conseguenze di quest'accesso liberalizzato è stata la delocalizzazione in Ungheria di numerose unità di produzione¹¹⁹, comunitarie e non¹²⁰ (Redor 1997b, 188-189). Per concludere questo paragrafo, si può ancora annotare che la prossimità, a differenza dei due citati in precedenza, è un vantaggio naturale e non ottenibile attraverso una determinata politica del governo: l'Ungheria ha semplicemente avuto la fortuna di poterne beneficiare (BM 1996, 77).

¹¹⁸ Alcune aziende sono poi anche state costrette ad intensificare il ricorso al mercato locale una volta entrate. È per esempio il caso di Suzuki, che, nel tentativo di rispettare le regole d'origine dell'UE relative al contenuto locale, ha creato un giro di offerte domestiche che rappresentano oggi un po' più di 30 % del VA del prodotto (OECD 1999, 76).

¹¹⁹ Un semplice esempio fittizio dovrebbe permettere di comprendere il meccanismo: in assenza dell'AE, un'azienda stabilita in Ungheria doveva pagare dei dazi doganali sia per importare degli *inputs*, sia per esportare dei prodotti finiti da e verso l'UE. L'esistenza di queste barriere doganali poteva così indurre l'azienda citata a rinunciare ad un IDS, per esempio perché i costi ne superavano ampiamente i benefici. Con l'entrata in vigore dell'AE, le barriere doganali sono progressivamente state abolite e le attività di *import-export* agevolate: a quel punto, avendo la possibilità di risparmiare sui dazi doganali, un eventuale IDS avrebbe forse potuto diventare interessante per l'azienda del nostro esempio.

¹²⁰ Sebbene l'AE sia stato firmato tra i paesi membri dell'UE e l'Ungheria, bisogna in effetti ricordare che anche le aziende extracomunitarie possono beneficiare della possibilità di accedere al mercato comunitario senza pagare dazi doganali. L'accordo stipula infatti che qualsiasi azienda che produce in Ungheria, a condizione beninteso di rispettare le regole d'origine definite dal trattato, può beneficiare del trattamento preferenziale. E questa possibilità ha senz'altro attratto numerose aziende asiatiche ed americane, le quali non hanno fatto mistero di avere investito in Ungheria allo scopo di assicurarsi l'entrata sul mercato dell'UE (Redor 1997b, 188; Meyer 1998, 46).

D) Costi ed infrastrutture

All'inizio degli anni Novanta, l'Ungheria aveva da offrire ai potenziali investitori anche la *possibilità di produrre a costi bassi* (Milewski 1996, 188; Lankes e Venables 1997, 555, 557). Durante il periodo della guerra fredda, le economie occidentali ed orientali hanno conosciuto uno sviluppo esattamente opposto: specializzazione in servizi ed industrie intense in saper-fare da una parte, concentrazione sulle industrie pesanti dall'altra. L'utilizzo ad ovest di tecnologie ed infrastrutture moderne, in opposizione a quelle sempre più dissuete dell'est, ha in particolare provocato un *gap* di produttività e di salari reali tra le due parti del continente¹²¹, cosicché il costo della manodopera ungherese era nettamente inferiore rispetto a quello degli operai occidentali (Redor 1997b, 186, 189; Meyer 1998, 24). Altri potenziali vantaggi risultavano poi dai costi meno elevati di alcuni materiali e mezzi di produzione (BM 1996, 77).

Se si considera solo il costo diretto di produzione, un IDS rappresentava pertanto un'opportunità quasi unica per quelle compagnie impegnate nella ricerca di condizioni vantaggiose nell'ottica della competizione globale (Meyer 1998, 23). In questo senso si può senz'altro dire che i costi bassi hanno in qualche modo favorito l'espansione degli IDS in Ungheria¹²². È però difficile dire con esattezza quale sia stato il reale effetto di questo fattore: secondo Meyer, se, da un lato, è infatti vero che i costi diretti erano inferiori a quelli occidentali, dall'altro, è altrettanto vero che, in Europa centrale ed orientale, *intervenivano spesso altri costi indiretti ad annullare il vantaggio ottenuto*. L'autore cita in particolare la scarsa produttività della manodopera, l'assenza di elementi di base quali la capacità manageriale, la cultura imprenditoriale o la volontà di assumere dei rischi in affari, l'anzianità dello stock di capitale, l'inadeguatezza delle infrastrutture, i costi sociali e l'insufficienza del quadro legale ed istituzionale. A detta di Meyer, *il rischio era pertanto quello che tutti questi costi indiretti risultassero molto più importanti di quelli percepibili a prima vista* (Meyer 1998, 25, 43). Bisogna comunque anche aggiungere che il suo discorso era generalizzato all'Europa dell'est senza alcuna distinzione. A questo proposito, è però stato provato che la manodopera ungherese era tra le più qualificate dell'intera zona e che le autorità hanno rapidamente modernizzato le infrastrutture (Lankes e Venables 1997, 557, 559; Redor 1997b, 186), motivo per il quale le osservazioni di Meyer potrebbero anche perdere un po' della loro pertinenza. Come detto, affermare con precisione quanto i bassi costi di produzione abbiano veramente influito sugli IDS rimane comunque compito molto arduo.

¹²¹ Senza poi nemmeno dimenticare che le politiche dei salari e del tasso di cambio condotte all'epoca dalle autorità contribuivano anch'esse a mantenere bassi i salari (Meyer 1998, 24, 43).

¹²² Il costo ridotto del lavoro avrebbe teoricamente potuto dare luogo anche ad un movimento in senso inverso, vale a dire la migrazione di manodopera a basso salario verso ovest. A causa delle importanti differenze linguistiche, culturali e politiche tra le due parti del continente, questo fenomeno non si è però prodotto (Meyer 1998, 25).

E) Effetti d'*entraînement*

Seppure ad un ritmo meno elevato nella seconda metà del decennio, l'afflusso di IDS è stato sostenuto durante tutti gli anni Novanta. Parte di questo successo può essere attribuita ad un particolare fenomeno economico, meglio conosciuto con il nome di *"effet d'entraînement"*. Tale effetto si è manifestato in Ungheria in due maniere: innanzitutto, le prime aziende stabilitesi in Ungheria all'inizio degli anni Novanta hanno successivamente proseguito i loro investimenti (Hunya 1997, 286; Kornai 1997b, 210). Secondariamente, la presenza di questi stessi pionieri ha contribuito ad accrescere la credibilità del paese, il quale è così riuscito ad attirare ulteriori investitori stranieri (Lankes e Venables 1997, 560, 563; Meyer 1998, 131). In poche parole, i buoni risultati conseguiti immediatamente dopo la fine del socialismo hanno funto da trampolino di lancio ed hanno generato un effetto cumulativo particolarmente vantaggioso per la nazione centroeuropea.

I cinque fattori appena presentati hanno senz'altro tutti dato il loro contributo allo sviluppo degli IDS in Ungheria nel corso dell'ultimo decennio, ma non si può però negare che *alcuni di loro hanno fornito un apporto superiore rispetto ad altri*. A questo proposito, numerosi studi¹²³ si sono interessati alla determinazione delle motivazioni degli IDS. Stabilire una virtuale classifica di merito sulla base delle risposte ottenute risulta comunque difficile, da una parte, perché quasi tutti i lavori hanno portato sulla regione "Europa dell'est" e non sui singoli stati, dall'altra, perché le ricerche non hanno ovviamente riguardato che dei campioni limitati. Malgrado ciò, si può però cercare di interpretare i risultati, al fine di trarre qualche conclusione sulla situazione ungherese: in poche parole, *si può allora affermare che l'Ungheria ha attirato gli IDS essenzialmente grazie alla sua stabile situazione economica e politica ed alla presenza di un mercato domestico promettente ed in crescita. La prossimità con l'UE ha anch'essa avuto un ruolo non trascurabile, mentre sembra che il fattore "costi di produzione" non sia risultato così decisivo*. L'attendibilità di quest'interpretazione è d'altronde confermata anche dalle analisi dei principali ostacoli agli IDS, le quali mettono al primo posto proprio l'incerta ed instabile situazione economica, politica e legale e gli scarsi progressi verso lo stabilimento di un'economia di mercato.

Sempre a proposito di questi fattori, bisogna poi ancora segnalare che, con il passare degli anni, *alcuni di loro hanno parzialmente perso la loro attrattività in seguito ai progressi dell'Ungheria verso l'economia di mercato*. A questo proposito, si possono in particolare citare la progressiva fine dei programmi di liberalizzazione e privatizzazione e l'erosione dei vantaggi legati ai costi bassi ed alla relativa verginità del mercato. La minore attrattività di parte dei fattori responsabili del boom d'inizio anni Novanta permette pertanto di spiegare, come già detto, la leggera perdita di velocità del processo di afflusso di investimenti stranieri in Ungheria a partire dal 1995.

Seppure a ritmi diversi a seconda delle annate, nel corso degli anni Novanta l'Ungheria è comunque riuscita, globalmente, ad attirare una buona quantità di IDS. Come fatto notare in

¹²³ Per una lista più precisa di tutti questi studi vedi Meyer 1995, 315; Meyer 1998, 43-46, 126-132; Lankes e Venables 1996, 332-338; Lankes e Venables 1997, 559; Blaho e Gal 1997, 161.

precedenza, si tratta della condizione primaria per potere poi materializzare le speranze riposte in loro. Al giorno d'oggi, circa dieci anni dopo l'inizio della transizione, ci si può pertanto chiedere se il paese ha effettivamente potuto beneficiare dei vantaggi teorici degli IDS e se questi hanno veramente corrisposto a tutte le aspettative. La risposta deve sicuramente essere positiva: *il forte interesse manifestato dagli investitori stranieri ha infatti avuto un effetto benefico sull'economia magiara, contribuendo in modo significativo allo sviluppo del paese ed ai progressi verso l'economia di mercato.*

L'arrivo delle aziende estere ha dapprima assicurato il tanto atteso trasferimento di conoscenze¹²⁴, di tecnologie più moderne e di un comportamento imprenditoriale. I dirigenti ed il personale delle compagnie locali hanno indubbiamente potuto imparare molto dai loro colleghi stranieri, il cui esempio si è progressivamente diffuso all'interno del paese. Gli investitori internazionali non si sono però soltanto limitati a dare l'esempio, ma si sono pure dimostrati molto attivi nella formazione della manodopera e dei fornitori locali, al punto che le indagini effettuate hanno evidenziato delle spese di R&S più importanti nelle aziende da loro detenute che non in quelle domestiche. *Grazie a questo duplice ruolo passivo ed attivo degli IDS, il capitale umano e la produttività ungheresi si sono rapidamente sviluppati* (Welfens 1994, 228; Blaho e Gal 1997, 166; Meyer 1998, 51-52).

Un secondo aspetto favorevole del massiccio afflusso di IDS è stato rappresentato dall'*accelerazione del processo di ristrutturazione aziendale*. Questo elemento è strettamente legato al precedente, visto e considerato che è proprio grazie alle loro conoscenze ed alla loro superiore intensità in capitale che le compagnie detenute parzialmente od interamente da investitori esteri sono state in grado di riorganizzarsi in modo più veloce di quanto non sarebbe stato possibile fare senza interventi esterni (Hunya 1997, 293). Secondo Meyer, "foreign-owned firms are in better position to induce corporate restructuring because they can contribute essential financial and managerial resources, they have a clearer vision of the objectives of restructuring, and immediately command effective governance" (Meyer 1998, 52). A ciò, si può anche aggiungere il fatto che queste aziende hanno anche avuto la possibilità di sviluppare più facilmente delle relazioni interaziendali, sia a livello nazionale che internazionale.

In generale, si può affermare che l'azione degli stranieri ha permesso di *promuovere le condizioni per una produzione ed un'attività più efficiente e di così migliorare le prestazioni* (Blaho e Gal 1997, 161). A questo proposito, le parole contenute nello studio 1999 dell'OCSE relativo all'Ungheria sono estremamente significative: "there are now 25 700 companies with foreign participation operating in Hungary; they produce 32 per cent of GDP, 45 per cent of manufacturing value added and employ some 25 per cent of private-sector workers. The strong productivity performance and industrial expansion of the Hungarian economy over the past several years owes much to these firms whose share in total employment is growing. Indeed, among privatised firms, those with foreign involvement have restructured more quickly and have had higher productivity and market growth than those bought by domestic agents" (OECD 1999, 13). Comunque, anche se, da un lato, il fatto che le JV si siano riorganizzate più rapidamente ed abbiano ottenuto migliori

¹²⁴ In particolare a livello di conoscenze manageriali in materia di finanze, *marketing* ed organizzazione (Meyer 1998, 51).

risultati delle aziende interamente domestiche è indiscutibile, dall'altro, bisogna pur riconoscere che anche quest'ultime non sono state a guardare ed hanno saputo prendere spunti interessanti dall'esempio delle prime (Hunya 1997, 295). Si può pertanto concludere che *l'intero settore delle aziende ha potuto beneficiare, vuoi direttamente vuoi indirettamente, degli IDS per compiere passi importanti verso la ristrutturazione e la riorganizzazione*¹²⁵.

Un altro grande merito degli IDS è poi stato quello di *mettere a disposizione delle autorità dei capitali utilizzabili per assicurare il finanziamento del servizio del debito* (Meyer 1998, 50), una delle principali preoccupazioni dell'economia magiara in questi ultimi anni. A partire dal 1991, le entrate di IDS in contanti sono infatti risultate costantemente superiori ai bisogni netti d'interesse, eccezion fatta per il 1994 (NBH 12/99, Tables). Questo ha inoltre anche permesso al governo di rimborsare una parte non trascurabile del suo debito estero prima della scadenza (OCDE 1997, 29).

Come fatto notare da Blaho e Gal, l'esplosione degli IDS ha pure avuto degli *effetti positivi sull'occupazione*. Nel corso degli anni Novanta, l'impiego direttamente legato agli IDS è cresciuto a dei tassi superiori alla media nazionale, senza poi nemmeno dimenticare che gli IDS hanno pure permesso di creare dei posti di lavoro indiretti attraverso i legami esistenti con le aziende locali¹²⁶. In ogni caso, non si può però neppure omettere di sottolineare che non tutti gli IDS sono stati creatori di nuovi posti di lavoro. In alcune circostanze, le fusioni, acquisizioni e ristrutturazioni di aziende hanno in effetti condotto ad una diminuzione dell'occupazione (Blaho e Gal 1997, 162). In assenza di dati concreti è comunque difficile dire con precisione se i posti persi siano stati superiori a quelli guadagnati, anche perché, su questo soggetto, i pareri degli esperti sono piuttosto contrastanti. Se si considera però che il tasso di disoccupazione globale del paese è grossomodo rimasto stabile negli ultimi anni (vedi parte I – capitolo 3), ci si può forse azzardare a concludere che *gli effetti globali degli IDS sull'impiego non sono stati così significativi*¹²⁷. La stessa idea è d'altronde parteggiata da Meyer, secondo il quale “directs effects on employment tend to be small as DFI contributes more to output and capital formation than to employment and privatization-related DFI often requires lay-offs of a large number of employees” (Meyer 1998, 50).

Un altro campo dove l'effetto degli IDS può perlomeno essere giudicato ambiguo è quello della bilancia commerciale. In materia di commercio estero, le note positive non sono infatti mancate, così come però quelle meno liete. Per quel che riguarda gli apporti degli IDS, si deve principalmente citare il loro ruolo nello *stimolo delle esportazioni*: le aziende con partecipazione straniera si sono infatti contraddistinte da quelle locali per esportare una fetta più importante della loro produzione (Meyer 1998, 50). La forte e rapida crescita delle esportazioni, analizzata in precedenza (vedi parte II – capitolo 7.1), è d'altronde in grande parte stata causata proprio dall'attività delle aziende straniere, le quali, a partire dalla metà

¹²⁵ Si può ancora aggiungere che questi effetti positivi non hanno cominciato a manifestarsi che soltanto alcuni anni dopo l'inizio della transizione (Blaho e Gal 1997, 163, 166).

¹²⁶ Molte aziende straniere, dovendosi adeguare al principio del contenuto minimo locale fissato dalle regole d'origine, hanno in particolare acquistato sempre più componenti dei loro prodotti sul posto, stimolando così la creazione di impieghi in Ungheria (Blaho e Gal 1997, 162).

¹²⁷ Il dinamismo di alcune aziende in materia di creazione d'impieghi è in pratica stato parzialmente annullato dai licenziamenti intervenuti in altre compagnie.

degli anni Novanta, hanno addirittura occupato il posto dominante nel commercio estero magiaro. La loro parte nelle esportazioni totali raggiungeva infatti già 64,7 % nel 1995, mentre al giorno d'oggi questa stessa percentuale è stata stimata a circa 72 % dall'OCSE¹²⁸ (Blaho e Gal 1997, 152-153; Hunya 1997, 294; OECD 1999, 73). Ad ulteriore dimostrazione dell'importanza degli IDS per il settore d'esportazione ungherese, appare utile riprendere tali e quali le conclusioni dell'“*Etude économique de l'OCDE 1997*” relativo all'Ungheria: “ces investissements ont directement contribué aux bons résultats de la Hongrie en matière d'exportations....les secteurs dont les exportations connaissent la croissance la plus forte sont généralement ceux dans lesquels la présence étrangère est importante....Dans les quatre secteurs où le taux de croissance des exportations est le plus élevé, les entreprises comptant un partenaire étranger jouent un rôle dominant, alors que dans trois des quatre secteurs où le taux de croissance des exportations est le plus faible il n'y a pas d'exportations réalisées par des sociétés à participation étrangère” (OCDE 1997, 29, 76).

La presenza di molti IDS sul territorio ungherese non ha però assicurato soltanto dei vantaggi. Se, da una parte, le aziende straniere hanno esportato più di quelle nazionali, dall'altra, esse hanno anche importato di più. Proprio per questo motivo, l'effetto degli IDS sulla bilancia commerciale può venire considerato ambiguo: *favorevole grazie all'aumento delle esportazioni, ma al tempo stesso penalizzante a causa di quello delle importazioni*. I principali problemi in questo senso si sono avuti nella prima metà degli anni Novanta, allorché alle normali importazioni di componenti del prodotto si sono aggiunte quelle di beni strumentali necessari alla produzione, rese indispensabili dall'assenza di questo tipo di macchinari sul mercato ungherese. Se si considera poi che, a breve termine, era impossibile pretendere di ottenere immediatamente degli effetti benefici dalle esportazioni¹²⁹ (Welfens 1994, 141; Redor 1997b, 189; Meyer 1998, 50), la bilancia commerciale specifica agli IDS ha fatto all'epoca registrare dei forti deficit, i quali si sono evidentemente ripercossi sulla BC generale del paese: il fatto che il deficit commerciale sia letteralmente esploso nel biennio 1993-1994 non è pertanto stato casuale ed indipendente dalle operazioni delle aziende straniere¹³⁰. In seguito, una volta diminuito il grande bisogno di importare dei beni strumentali e grazie alla crescita delle esportazioni delle JV, la situazione è leggermente migliorata, anche se il deficit della BC non ha per il momento ancora potuto essere riassorbito. Questo lascia quindi presupporre che le importazioni legate agli IDS sono malgrado tutto rimaste elevate. Pur non potendo attribuire tutta la colpa delle difficoltà della BC ai soli IDS, si può pertanto concludere che *il loro effetto globale sul commercio*

¹²⁸ Questa progressione non deve comunque sorprendere più di quel tanto: le intense relazioni con i mercati occidentali, le maggiori conoscenze degli stessi e delle pratiche commerciali, le tecniche più moderne, i prodotti di qualità superiore e più diversificati, un *marketing* ben sviluppato ed un'organizzazione flessibile dell'attività economica e di produzione erano infatti soltanto alcuni degli *atouts* di queste aziende nei confronti di quelle nazionali. Quest'ultime erano inoltre confrontate con enormi difficoltà, quali ad esempio gli elevati tassi d'interesse sui prestiti, i problemi di liquidità od il ritardo del governo nello sviluppare un sistema finanziario, di credito e d'informazione atto ad assistere le aziende, PMA in particolare, sui mercati d'esportazione (OCDE 1997, 29; Blaho e Gal 1997, 152-153; Meyer 1998, 50; OECD 1999, 73).

¹²⁹ Per il semplice fatto che la produzione avrebbe richiesto del tempo.

¹³⁰ Nel 1994, le aziende con partecipazione straniera sono infatti state responsabili del 55,6 % del totale del deficit commerciale internazionale dell'Ungheria (Redor 1997b, 189).

*internazionale è stato, in particolar modo nella prima metà degli anni Novanta, negativo*¹³¹ (Hunya 1997, 293).

Dopo avere analizzato i vantaggi scaturiti dalla folta presenza di IDS sul territorio magiario, non si può ora fare a meno di riconfermare quanto esposto all'inizio dell'analisi. Nonostante il fatto che, in alcuni casi specifici, i vantaggi si sono mescolati a degli inconvenienti, bisogna infatti oggettivamente riconoscere che gli investitori stranieri hanno dato molto al paese, contribuendo direttamente alla sua modernizzazione ed alla sua crescita ed indirettamente a segnalare la credibilità delle riforme (Tiraspolsky e Nivat 1996, 195; Kornai 1997b, 163; Meyer 1998, 52). A questo punto, prima di chiudere definitivamente il discorso sugli IDS, è ancora interessante mettere brevemente l'accento su alcuni dettagli relativi alla loro provenienza, ai settori di destinazione ed al modo di controllo.

2.2 Analisi degli IDS per provenienza geografica, settori di destinazione e modo di controllo

A) Origine degli IDS

La tabella seguente permette di avere un colpo d'occhio immediato sull'origine degli investitori stranieri che hanno scelto l'Ungheria quale localizzazione delle loro attività.

Tabella 64: Distribuzione dello stock di IDS in Ungheria, per paese d'origine (in %) (1992-1997)

Paese	%
Germania	24,2
Stati Uniti	16,2
Austria	15,1
Paesi Bassi	11,0
Francia	6,5
Regno Unito	5,6
Italia	3,7
Belgio - Lussemburgo	3,2
Svizzera	2,8
Giappone	1,7
CSI	1,4
Svezia	0,8
Corea	0,7
Canada	0,7
Altri paesi dell'UE	1,6
Altri paesi del mondo	4,8

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *OCDE 2000, 156-157*

¹³¹ La definitiva prova della correlazione positiva tra stock di IDS e deficit commerciale è fornita dal fatto che l'Ungheria è il paese dell'est che ha sia attirato il maggior numero di investimenti stranieri, sia conosciuto le più grandi difficoltà della BC (Meyer 1998, 50).

Sulla base di queste informazioni, è possibile formulare qualche riflessione a proposito della ripartizione geografica degli investitori esteri:

- la prima annotazione riguarda senz'altro il *dominio del continente europeo*, in particolar modo degli stati dell'UE. Tra i paesi più rappresentati sul territorio magiario, soltanto gli Stati Uniti non appartengono infatti al vecchio continente. Così come è risultato il principale *partner* commerciale, l'Europa è dunque anche stata la regione mondiale dalla quale è provenuta la maggiore parte degli IDS realizzati in Ungheria (Redor 1997b, 187).

Tabella 65: IDS in Ungheria, per zona di provenienza (in % del totale dello stock a fine anno) (1993-1997)

	1993	1994	1995	1996	1997
Europa	75	70	78	76	67
NAFTA	13	22	15	17	18
Asia	1	-	-	1	2
Africa, Medio e Vicino Oriente	-	-	-	-	-
Altri	11	7	6	5	13

Fonte: OCDE 2000, 29

- nella speciale classifica spicca il *terzo posto dell'Austria*¹³², la quale sino ad alcuni anni prima occupava addirittura la prima posizione (Blaho e Gal 1997, 155), e la *scarsa presenza della Gran Bretagna*, una delle nazioni più forti ed attive nel contesto economico mondiale (Meyer 1998, 38);
- da ultimo, si può anche segnalare che *i continenti asiatico, africano ed oceanico non sono rappresentati che minimamente*, con delle percentuali che si possono definire quasi insignificanti¹³³. L'assenza degli investitori asiatici costituisce una parziale sorpresa, visto e considerato il loro ruolo dominante in questo campo verso la fine degli anni Ottanta (Meyer 1998, 39).

Un'attenta lettura di queste indicazioni scaturite dall'osservazione dei fatti permette di scoprire un denominatore comune: *l'importanza della prossimità geografica nella decisione d'investire o meno in una nazione*. Questa ipotesi è infatti verificata sia nel caso delle regioni geografiche che in quello dei singoli stati. A livello di grandi zone, l'importanza della vicinanza è particolarmente evidente, visto e considerato che quasi $\frac{3}{4}$ degli IDS provengono dalla vicina Europa. Ma anche l'analisi dei vari stati permette di giungere alla stessa conclusione: la presenza di numerosi investitori provenienti dalla piccola Austria e la parziale assenza di quelli del Regno Unito, economicamente più forte, si spiega infatti in

¹³² Per l'Austria, l'Ungheria è sempre stata la principale destinazione per gli IDS. A titolo di esempio, nel 1992, gli investimenti austriaci nella repubblica magiara ammontavano a 20,8% del totale mondiale dell'Austria (Meyer 1995, 310). Due anni dopo, nel 1994, questa percentuale era scesa a 17% (Meyer 1998, 36), un valore comunque ancora significativo.

¹³³ L'unica eccezione degna di nota è costituita dalla Suzuki, la quale ha realizzato un progetto da 70 milioni di \$ in Ungheria (Meyer 1995, 312).

parte per il fatto che la prossimità geografica è uno dei più importanti fattori di motivazione degli IDS. In questi due casi specifici, altri fattori sono comunque entrati in linea di conto.

Per quel che concerne l'Austria, si possono per esempio citare i forti legami personali e storici con l'Ungheria¹³⁴ oppure l'attrattività di Vienna quale base di stazionamento per l'espansione ad est¹³⁵. A parziale giustificazione della scarsa presenza britannica, oltre alla già citata distanza, si può anche aggiungere il ritardo accusato in Ungheria nella realizzazione di grandi investimenti nel settore dell'energia, un'attività tradizionalmente importante per gli investitori del Regno Unito (Hunya 1997, 288; Meyer 1998, 36-38).

Alcuni esperti sono comunque dell'opinione che il peso di questo fattore sia oggi inferiore rispetto a qualche anno fa (Meyer 1998, 39). Al di là di questo, pur anche riconoscendo che altri elementi intervengono nella scelta di localizzazione di un IDS¹³⁶, appare evidente che, negli anni Novanta, *la ripartizione geografica degli investimenti esteri è stata fortemente condizionata dalla prossimità*.

B) Principali settori d'investimento

Numerosi autori si sono occupati del problema della ripartizione settoriale degli investimenti¹³⁷. L'idea iniziale era quella di sintetizzare, in questo paragrafo, i vari risultati ottenuti, ma ciò sarebbe risultato troppo complicato a causa del fatto che ogni lavoro ha considerato una suddivisione differente delle attività economiche. Si è perciò optato per la ricerca apparentemente più completa, vale a dire la statistica degli investimenti diretti internazionali realizzata annualmente dall'OCSE.

Tabella 66: Ripartizione settoriale degli IDS in Ungheria (in %) (1992-1997)

	1992	1993	1994	1995	1996	1997
Primario	2,29	2,55	2,28	2,05	2,50	2,04
Secondario	52,88	49,61	48,83	42,91	38,77	39,15
Terziario	44,83	47,84	48,89	55,04	59,04	58,81
Non attribuiti	-	-	-	-	-0,31	-

In grassetto, è indicato il settore dominante dell'annata.

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *OCDE 2000*, 155

¹³⁴ Non bisogna infatti dimenticare che, sino all'inizio della prima guerra mondiale, Austria ed Ungheria erano unite da quella che veniva chiamata "doppia monarchia": le due nazioni erano infatti governate dallo stesso re.

¹³⁵ Grazie alla sua particolare posizione geografica ed ad un migliore ambiente infrastrutturale e culturale rispetto a quello orientale, la capitale austriaca rappresenta infatti un luogo estremamente interessante nell'ottica di rifornire i mercati dell'est e di coordinare le attività in questa regione. Molte multinazionali, soprattutto all'inizio degli anni Novanta, hanno così deciso di stabilire il quartiere generale a Vienna e da lì hanno poi proceduto ad operare i loro investimenti. A partire dalla metà degli anni Novanta, la città austriaca ha però parzialmente perso questa sua attrattività, prova ne è che il paese ha perso la *leadership* nella speciale classifica degli IDS realizzati in Ungheria (Meyer 1998, 36).

¹³⁶ Vedi a questo proposito parte II – capitolo 7.2.1

¹³⁷ Vedi Meyer 1995; Hunya 1997; Blaho e Gal 1997; Csermely 1997; Redor 1997b; Meyer 1998.

La prima annotazione riguarda senz'altro la *scarsa quantità di IDS attirati dal settore primario*. Questo non costituisce però certo una sorpresa: da un lato, perché la volontà dell'Ungheria era quella di modernizzare la sua economia e l'aiuto era pertanto richiesto in quei settori che avrebbero permesso lo sviluppo del paese. Dall'altro, perché i potenziali investitori erano evidentemente motivati dalla ricerca di nuovi guadagni, e da questo punto di vista è chiaro che i settori interessanti all'inizio della transizione erano quelli relativamente vergini come il secondario od il terziario. Per queste due ragioni, gli IDS affluiti in Ungheria si sono quindi in pratica divisi tra due soli settori. A questo proposito, dalla lettura della tabella appare evidente che *la parte dell'industria, dominante nei primi anni Novanta*¹³⁸, *è andata in calando con il passare del tempo. Parallelamente, il settore dei servizi ha aumentato sempre più il suo peso relativo, sino a divenire il più importante ricevitore degli IDS a destinazione dell'Ungheria*. Quest'evoluzione riflette d'altronde, a grandi linee, quello che è stato l'avanzamento del processo di transizione: all'inizio degli anni Novanta, il settore terziario era infatti praticamente inesistente, cosicché gli IDS si sono concentrati sulle attività, essenzialmente di carattere industriale, già presenti sul luogo. Grazie alla realizzazione delle prime riforme, il settore industriale è in seguito cresciuto ed ha raggiunto un buon livello di sviluppo, al punto da potere ipotizzare che anche i produttori ungheresi sono diventati competitivi. Di fronte a questa concorrenza accresciuta, gli investitori stranieri hanno con ogni probabilità cominciato a riorientare le loro priorità verso il terziario, un settore molto meno sviluppato e dove le possibilità di guadagno erano ancora sufficientemente interessanti da giustificare un investimento.

Per quel che riguarda i principali campi d'attività specifici, la tabella 67 ne riassume brevemente l'evoluzione tra il 1992 ed il 1997. Gli IDS nel settore primario (agricoltura, pesca e minerario) si sono diretti in parti più o meno uguali verso le varie attività, con delle percentuali variabili secondo le annate. Per quel che concerne l'industria, il campo dei prodotti alimentari è sempre risultato il *leader* nel settore, anche se si constata un calo marcato della sua parte nella seconda metà del decennio. La crescita maggiore è invece stata registrata nell'ambito degli apparecchi di comunicazione. Da segnalare inoltre anche la perdita di peso dei veicoli e degli altri mezzi di trasporto. Nel terziario, si è assistito ad una certa diversificazione degli IDS, inizialmente concentrati nel commercio e nelle attività finanziarie. Nel 1997, si trovavano per esempio degli investimenti di valore non indifferente anche nel settore delle telecomunicazioni, delle attività aziendali ed immobiliare e dell'elettricità, gas e acqua. Nel campo dei servizi, si deve segnalare che l'evoluzione degli IDS è stata fortemente condizionata dalla politica di privatizzazione, fortemente basata sulla vendita delle maggiori aziende statali ad acquirenti stranieri (Meyer 1995, 314). Questo permette per esempio di spiegare dei fenomeni come quello dell'elettricità, gas e acqua, settore nel quale gli IDS sono stati inesistenti sino al 1995 per poi esplodere nel 1996.

¹³⁸ All'inizio degli anni Novanta, periodo purtroppo non contenuto nella tabella 66, il dominio del settore secondario era ancora più marcato di quanto non lo fosse nel 1992, primo anno indicato nella tabella (Csermely 1997, 98; Redor 1997b, 187).

Tabella 67: Ripartizione degli IDS in Ungheria per attività (in % del totale del settore) (1992-1997)¹³⁹

anno	1992	1993	1994	1995	1996	1997
<i>SETTORE PRIMARIO</i>						
Agricoltura e pesca	31,07	46,07	52,81	57,68	48,45	45,35
Miniere e sfruttamento	68,93	53,93	47,19	42,32	51,55	54,65
<i>SETTORE SECONDARIO</i>						
Prodotti alimentari	36,53	33,43	32,82	28,17	24,49	26,33
Attività tessile e del legno	11,45	10,89	10,56	11,45	11,44	10,97
Petrolio, prodotti chimici, caucciù e materiali plastici	23,47	18,97	21,31	26,81	21,94	21,20
Prodotti metallurgici e meccanici	11,36	11,05	10,22	9,77	11,79	12,59
Macchine d'ufficio, ordinatori, radio, televisori e mezzi di comunicazione	5,94	14,76	14,75	14,33	13,25	11,18
Veicoli e altri mezzi di trasporto	10,02	9,36	8,97	8,39	6,41	9,41
<i>SETTORE TERZIARIO</i>						
Elettricità, gas e acqua	-	-	-	-	25,13	23,29
Costruzione	9,66	8,36	9,74	6,40	6,53	4,23
Commercio e riparazione	32,40	28,50	28,39	21,75	20,08	21,85
Alberghi e ristoranti	-	-	-	-	4,02	4,20
Trasporto terrestre, marittimo ed aereo	3,40	4,52	4,25	2,47	1,12	0,93
Telecomunicazioni	0,55	14,15	12,12	13,85	13,37	11,24
Attività finanziarie	42,80	33,00	35,58	26,23	15,83	17,93
Attività aziendali e immobiliare	-	-	-	-	12,07	14,12
Altri servizi	11,18	11,46	9,91	29,29	0,81	1,33

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *OCDE 2000, 155*

Al giorno d'oggi, per concludere, si può affermare che *il settore più interessante e propizio agli IDS è il terziario*, il quale, da alcuni anni a questa parte, ha rubato al secondario il ruolo di prima destinazione degli investimenti esteri.

C) *Modo di controllo degli IDS*

Prima di terminare definitivamente il paragrafo sugli IDS, bisogna ancora spendere qualche parola sul modo di controllo di questi investimenti. Le esperienze dei paesi in transizione hanno dimostrato che la percentuale di possessione straniera in un'azienda aumenta parallelamente ai progressi nella transizione (Lankes e Venables 1997, 564). In altre parole, le JV minoritarie costituiscono la soluzione ideale in quegli stati dove le riforme non danno buoni risultati ed i rischi sono elevati, mentre nelle nazioni più avanzate la tendenza è piuttosto quella di andare verso delle partecipazioni maggioritarie od addirittura al 100 %¹⁴⁰.

¹³⁹ Si rende attento il lettore al fatto che la tabella non è completa, ma contiene soltanto le attività che hanno attirato la maggior quantità di IDS in ogni singolo settore. Per questo motivo, i totali settoriali non corrispondono necessariamente a 100 %.

¹⁴⁰ La scelta del modo di controllo è pertanto influenzata in modo decisivo dal fattore rischio. Secondo Lankes e Venables, un aumento di 1 punto nell'indicatore della transizione accresce del 486 % la possibilità di avere delle filiali interamente in mani straniere (Lankes e Venables 1997, 560).

In Ungheria, *gli investitori hanno inizialmente optato per delle JV con delle aziende private o statali magiare* (OECD 1999, 72), ma si è ben presto assistito ad un aumento delle filiali al 100 %: questo perché, come ormai risaputo, all'inizio degli anni Novanta il paese ha compiuto rapidi ed importanti passi verso l'economia di mercato, ciò che ha contribuito a diminuire notevolmente i rischi di un eventuale investimento. Alcune cifre permettono di confermare questa evoluzione: "the number of joint ventures with majority foreign ownership increased substantially during 1990-1995, measured in terms of the increasing share of wholly owned foreign companies in the total number of joint ventures and in their investments. Only 2 percent of joint ventures were wholly owned by foreigners in 1989. This ratio had climbed to 44 percent by the end of 1995. The opposite trend is revealing as well: 87 percent of the joint ventures had Hungarian majority owners in 1989. This share was only 37 percent in 1993 (there is no data for 1995). The share of majority foreign-owned joint ventures (in all joint ventures) increased from 12 percent in 1989 to 28 percent in 1993. Altogether, half of foreign-owned firms are majority owned, a third are wholly owned, and a fifth have majority domestic ownership" (Blaho e Gal 1997, 149). Per quel che riguarda la situazione attuale, sia Meyer che Lankes e Venables affermano che *la maggior parte di aziende con partecipazione straniera sono ormai interamente detenute*, vale a dire che sono al 100 % in mano estera (Lankes e Venables 1996, 343; Meyer 1998, 126).

Questo secondo paragrafo ha dunque presentato la tematica degli IDS. Vista la complessità dell'argomento, riassumerlo in poche righe sarebbe impresa praticamente impossibile. Giunti alla fine, preme comunque sottolineare ancora una volta *l'importanza che questi investimenti hanno avuto nell'ambito della modernizzazione e lo sviluppo dell'economia magiara*. Come sottolineato dai responsabili della Commissione europea, in riferimento ai buoni risultati economici dell'Ungheria nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, "cette dynamique souligne l'ampleur du processus de restructuration et les avantages que procurent des niveaux constamment élevés d'investissements directs étrangers" (CE 4-98, 8).

Nel prossimo paragrafo, l'accento sarà invece messo sull'indebitamento estero dell'Ungheria, uno dei principali crucci del paese negli anni post-socialisti e, tra l'altro, un problema in qualche modo legato sia a questo degli IDS che a quello del commercio estero analizzato nel primo paragrafo.

3 Il cruccio del debito estero

Il primo governo ungherese del dopo muro di Berlino si è ritrovato a dovere gestire un debito estero di proporzioni enormi. Alla fine del 1989, il montante netto si aggirava infatti attorno ai 20 miliardi di \$ e l'Ungheria era la nazione con il debito pro capite più elevato di tutta la regione (vedi capitolo preliminare). Questa situazione era evidentemente controproducente per l'economia ungherese ed il paese in generale, visto che un livello

elevato del debito rischiava di porre serie costrizioni alle politiche economiche e di fare fallire gli sforzi di riforma (NU 1991, 160; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 112). Ma al di là della di per sé già cruda realtà delle cifre, l'aspetto più preoccupante era costituito dal fatto che il livello dell'indebitamento aveva conosciuto un'improvvisa, ma rapida, crescita nel corso della seconda metà degli anni Ottanta. E se l'aumento del debito estero fosse proseguito allo stesso ritmo anche negli anni seguenti, l'Ungheria si sarebbe ben presto ritrovata con le spalle al muro ed il problema non sarebbe più stato gestibile, con tutte le conseguenze che si possono facilmente immaginare. Il governo, attraverso l'azione della BNU, responsabile della gestione del debito estero, ha pertanto deciso di dedicare un'attenzione particolare al problema. Prima di addentrarsi nei dettagli dell'analisi, è però necessario premettere che, come si avrà modo di discutere in seguito, l'entità del debito estero è strettamente legata ad altri elementi, quali per esempio l'attività commerciale di un paese o l'equilibrio interno dello stesso. Questo significa dunque che *la riduzione dell'indebitamento non avrebbe dovuto passare soltanto da una politica specifica in materia*, ma che sarebbe bensì anche stata subordinata a tutta una serie di riforme in altri campi.

3.1 Strategie adottate ed effetti indotti

Per quel che concerne la specifica linea di condotta applicata, bisogna sottolineare che Budapest ha adottato un comportamento, da una parte, completamente opposto a quello della maggior parte dei paesi vicini, dall'altra, apparentemente contrario alla logica. A differenza di quanto fatto da altri governi, quello ungherese ha infatti optato per una *strategia basata sul rispetto delle scadenze e sulla volontà di non procedere ad alcuna rinegoziazione del debito* (Tiraspolsky 1991, 238; Brisacier e Peretti-Watel 1992, 124). Questa scelta ha inizialmente provocato un'ondata di scetticismo tra gli esperti internazionali e pure tra alcune forze politiche magiare, convinti del fatto che continuare a fare fronte a tutte le obbligazioni internazionali in una situazione come quella ungherese fosse puro suicidio (Mizsei 1993, 141). A dire il vero, la logica avrebbe infatti forse imposto una rinegoziazione del debito, ma il governo ungherese è sempre rimasto fermo sulla sua posizione iniziale e l'Ungheria non è mai diventata cliente né del Club di Parigi, che si occupa della gestione dei debiti contratti presso organismi pubblici, né di quello di Londra, responsabile dei rapporti con agenti privati quali, per esempio, le banche o le aziende (Mossé 1998, 79).

Ma quali sono stati, in fin dei conti, gli effetti prodotti da questa strategia?

Il corso della storia ha innanzitutto fatto risaltare i *notevoli vantaggi politici acquisiti grazie alla scelta di onorare interamente le obbligazioni in materia di debito estero*: "another important aspects of this worth mentioning is that the adopted strategy kept the morale of the Hungarian government rather high, whereas the Polish situation is the opposite: instead of regarding Balcerowicz as a national hero for achieving as much as 50 % debt

forgiveness¹⁴¹, he was criticized throughout 1991 and partly even in 1992 for not achieving more. Moreover, the procedure has taught people to think that if Poland became insolvent it would be natural for the world to rescue it. Imperting this attitude instead of responsibility for one's own business should not be the aim or the unintentional consequence of international cooperation. It is not that debt forgiveness is bad in any circumstances or was so in Poland (in fact, in the Polish case international assistance was justified), but that even in seemingly clear cases like that of Poland there might be a long-term political price to pay for the deal. Hungary, on the other hand, should be able to capitalize on fully servicing its international debt" (Mizsei 1993, 141-142). La volontà di trasparenza manifestata dalle autorità in questo specifico campo ha pertanto permesso di mantenere relativamente alta la fiducia dell'opinione pubblica nel loro operato. E questo ha avuto delle ripercussioni positive sull'intero processo di transizione, visto che, come accennato nel capitolo preliminare, *il successo delle riforme dipende in modo decisivo dalla loro credibilità e dal supporto popolare*¹⁴². Al di là di questo indubbio e non trascurabile vantaggio a livello politico, il problema principale dell'Ungheria era comunque quello di ridurre il totale del suo debito estero e gli oneri ad esso direttamente legati, ed è soprattutto in quest'ottica che bisogna chiedersi se la strategia magiara si è rivelata efficace o meno.

Tabella 68: Debito estero ungherese: evoluzione dei principali indicatori (1990-1998)

Anno	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998
VALORE DEL DEBITO ESTERO									
Debito brutto (mio \$)	21'277	22'631	22'028	24'364	28'275	31'590	27'208	24'496	28'580
Riserve internaz. (mio \$)	1'185	4'026	4'459	6'745	6'778	12'017	9'757	8'437	9'348
Debito netto (mio \$)	20'092	18'605	17'569	17'619	21'497	19'573	17'451	16'059	19'232
SERVIZIO DEL DEBITO									
Rimborsi (mio \$)	2'547	2'339	3'120	2'907	3'935	4'938	6'573	6'024	5'811
Interessi (mio \$)	1'683	1'658	1'850	1'518	1'730	2'109	1'815	1'685	1'494
Servizio del debito (mio \$)	4'230	3'997	4'965	4'424	5'665	7'046	8'389	7'708	7'305
INDICATORI SPECIFICI									
DB/EBS (%)	172,8	180,5	158,2	213,4	247,1	176,1	133,4	94,5	106,7
DB/PIL (%)	67,3	70,5	61,2	65,1	70,5	73,7	62,3	55,3	62,2
SD/EBS (%)	34,3	31,9	35,7	38,7	49,5	39,3	41,1	29,8	27,3
INT/EBS (%)	13,7	13,2	13,3	13,3	15,1	11,8	8,9	6,5	5,6
INT/PIL (%)	5,3	5,2	5,1	4,1	4,3	4,9	4,2	3,8	3,3
RIS/DB (%)	5,6	17,8	20,2	27,7	24,0	38,0	35,9	34,4	32,7

Legenda: DB= debito brutto

EBS = esportazioni di beni e servizi

INT = interessi

PIL = prodotto interno lordo

RIS = riserve internazionali

SD = servizio del debito

Fonte: World Bank 1999, 276; World Bank 2000, 286

¹⁴¹ La Polonia è diventata membro del Club di Parigi nell'aprile 1991 e di quello di Londra nel settembre 1994 (Mossé 1998, 80-81).

¹⁴² Appare infatti abbastanza evidente che un governo fortemente criticato dall'opinione pubblica non è libero di lavorare tranquillamente. In un caso del genere, la realizzazione delle riforme diventa pertanto molto più difficile.

L'osservazione dell'evoluzione dello stock di debito permette di affermare che *i fatti hanno inizialmente dato ragione alle autorità*, visto e considerato che la crescita del montante brutto, in corso ormai da alcuni anni, si è bruscamente arrestata. La stabilizzazione dell'indebitamento brutto, unita all'aumento delle riserve internazionali, ha inoltre permesso di ridurre sensibilmente il debito netto tra il 1990 ed il 1992. In seguito, la situazione è però di nuovo scappata di mano all'Ungheria, che, tra il 1993 ed il 1995, ha conosciuto un *ulteriore incremento del suo debito estero*, il quale ha addirittura raggiunto picchi massimi mai toccati in precedenza. Il paese ha poi dovuto attendere il 1996 per ritrovare un'evoluzione al ribasso, tendenza confermata anche nel corso dell'anno successivo. Nel 1998, il livello del debito estero è infine di nuovo aumentato, ma questa crescita, perché ottenuta in un contesto economico globale più favorevole, può essere considerata meno preoccupante rispetto a quella del 1993-1995.

Pur fornendo delle risposte pertinenti ed essenziali, la sola analisi del valore del debito non è però completamente sufficiente per trarre delle conclusioni definitive a riguardo della situazione d'indebitamento di una nazione. A questo proposito, bisogna infatti anche interessarsi a quella che si potrebbe definire come la capacità d'indebitamento di un paese, capacità espressa attraverso degli indicatori specifici, alcuni dei quali sono presentati nella tabella 68. A grandi linee, si può comunque affermare che questi sei indicatori forniscono in pratica gli stessi risultati scaturiti dall'analisi precedente¹⁴³: *miglioramento della situazione ad inizio anni Novanta, deterioramento nella parte centrale del decennio e ripresa - pur se parzialmente rimessa in discussione nel 1998 - nella seconda metà*.

Ma come spiegare questi continui cicli?

Per comprendere bene questo problema, la soluzione migliore consiste nell'analizzare le cause che hanno determinato il valore del debito nei diversi periodi.

3.2 Principali determinanti dell'evoluzione del debito estero ungherese e dei suoi indicatori

A) 1990-1992: la stabilizzazione

Il favorevole inizio di decennio è principalmente stato provocato da due elementi: *l'eccedente della bilancia delle operazioni correnti* (vedi tabella 61) e *l'inizio del boom degli IDS* (vedi tabella 63). La BOC, dopo molti anni di deficit, ha infatti finalmente fatto registrare tre annate eccedentarie tra il 1990 ed il 1992, mentre pressapoco alla stessa epoca è incominciato l'afflusso di investimenti esteri in Ungheria. Grazie a queste entrate di capitali, inesistenti negli anni precedenti, l'Ungheria è stata in grado di ridurre sostanzialmente il suo bisogno di ricorrere all'indebitamento. A tutto ciò vanno pure aggiunti *gli sforzi più o meno riusciti della BNU per migliorare il profilo delle scadenze del debito a lungo termine e per ridurre al tempo stesso la parte di quello a corto termine*. Da ultimo, si può anche segnalare che, all'epoca, *la propensione a risparmiare in moneta straniera era relativamente elevata*. Anche questo elemento, così come i tre citati in

¹⁴³ Si possono al massimo riscontrare delle differenze di un singolo anno sull'inizio o la fine di una delle tre fasi citate, ma, da un punto di vista generale, la tendenza è la stessa.

precedenza, ha permesso di evitare il ricorso al debito in maniera massiccia ed esagerata, prova ne è che il valore del debito brutto è rimasto grossomodo stabile sino al 1992. La conseguenza più diretta di questo assestamento della situazione è stata quella di stabilizzare anche i montanti dovuti a titolo di servizio del debito. Vista e considerata la crescita delle esportazioni di beni e servizi, è pertanto normale che gli indicatori del servizio del debito abbiano anch'essi mostrato un leggero miglioramento nei primi anni Novanta (Riecke e Antal 1993, 117; Mizsei 1993, 142).

Sempre a proposito di questi progressi, bisogna comunque aggiungere che se, da un lato, è vero che all'inizio degli anni Novanta le autorità sono riuscite a placare il trend al rialzo del decennio precedente, dall'altro, è altrettanto vero che *il problema del debito estero non poteva assolutamente essere considerato debellato*. La situazione dell'Ungheria rimaneva infatti seria e potenzialmente pericolosa (Mizsei 1993, 142; Lavigne 1995, 141), e questo essenzialmente per due motivi:

- dapprima, *perché il montante del debito restava malgrado tutto ancora troppo elevato* (Lavigne 1995, 141). Su questo punto, onde evitare possibili confusioni, vale forse la pena di apportare qualche precisione supplementare. Tra il 1990 ed il 1992, il governo è, come visto, riuscito a stabilizzare - migliorare leggermente la posizione del paese, ma il freno della crescita non era altro che un primo, seppure importantissimo, passo nella lotta contro il debito. Il vero obiettivo finale consisteva infatti, così come consiste ancora oggi, nella progressiva riduzione dell'indebitamento. Se il montante del debito era giudicato eccessivo nel 1989, non si vede quindi bene perché si sarebbe dovuto cambiare opinione tre anni dopo, quando i valori erano più o meno allineati su quelli definiti preoccupanti solo un po' di tempo prima. Un ulteriore prova della serietà del problema è d'altronde rappresentata dal fatto che il *ratio* del servizio del debito non era mai sceso al di sotto di 30 %, allora che, per il FMI, un risultato di 20 % indica già una situazione problematica per la solvibilità esterna di uno stato (Mossé 1998, 33);
- secondariamente, *perché buona parte dei fattori che avevano determinato l'evoluzione positiva d'inizio decennio erano rappresentati da elementi potenzialmente vulnerabili*, nel senso che su una loro ripetizione non si sarebbe certo potuto scommettere a colpo sicuro (Mizsei 1993, 142). L'eccedente corrente, il discreto afflusso di IDS, il clima relativamente stabile erano infatti tutti *atouts* sulla cui evoluzione futura era assai difficile fare previsioni.

In conclusione, nonostante il completo rispetto delle obbligazioni (Lavigne 1995, 124) e le tendenze incoraggianti, non si può certo affermare che l'Ungheria fosse riuscita a mettersi definitivamente al riparo da spiacevoli sorprese nel periodo analizzato sinora. Prova ne è che la situazione si è velocemente deteriorata a partire dal 1993.

B) 1993-1995: la crisi

Le cause di quest'improvviso cambiamento di scenario sono essenzialmente da attribuire proprio alla *repentina inversione di rotta dei fattori che avevano giocato ruoli di primo piano nella spiegazione dei progressi degli anni precedenti*. Dopo la fine del socialismo, l'Ungheria si è, come già detto, aperta progressivamente verso l'esterno: liberalizzazione degli scambi e degli IDS, riorientamento geografico del commercio estero, sviluppo del turismo, tanto per citare i principali mutamenti. Questa piccola rivoluzione ha evidentemente procurato numerosi vantaggi, ampiamente descritti in precedenza, alla nazione centroeuropea, ma *la contropartita di quest'evoluzione è stata costituita dall'apparizione di grossi deficit delle bilancie commerciale e corrente*, deficit che hanno reso necessario un forte aumento dell'indebitamento (Blaho e Gal 1997, 142; Mossé 1998, 31, 79). Gli effetti della liberalizzazione in termine di passivi si sono guardacaso manifestati per la prima volta nel 1993, proprio in concomitanza con la ripresa dell'incremento del debito estero. Sempre nel 1993, sono poi anche apparsi i gravi problemi di equilibrio interno già descritti in precedenza (vedi a questo proposito parte I – capitolo 1 e 2). Tutti questi segnali di instabilità interna ed esterna hanno inoltre contribuito a *deteriorare il clima generale all'interno del paese*, motivo per il quale si può facilmente ipotizzare che *la propensione al risparmio sia fortemente diminuita durante questo periodo*. Per quel che concerne gli IDS, bisogna invece dire che l'afflusso è ancora stato soddisfacente, eccezion fatta per il 1994. Questo non ha però evidentemente permesso di compensare gli scompensi generati dagli altri fattori.

Un altro determinante dell'aumento del debito è indubbiamente stato rappresentato dalla *necessità di ricostruire l'economia flagellata da quaranta lunghi anni di socialismo* (Mossé 1998, 79). Secondo Kornai, l'Ungheria è poi anche parzialmente stata vittima di quello che lui ha definito *debito sociale*. Quest'ultimo si manifesta quando una generazione si ritrova a dovere sostenere delle spese che la generazione precedente ha rifiutato di compiere¹⁴⁴. L'autore ungherese cita in particolare due componenti di questo debito sociale: i ritardi d'investimento e le promesse legislative di consumazione futura. Negli anni Ottanta e Novanta, i governi magiari in carica hanno avuto una certa tendenza a limitare gli investimenti ed a rimandarli al futuro, così come dimostra la tabella seguente.

Tabella 69: Evoluzione degli investimenti domestici lordi in alcune nazioni in via di sviluppo a crescita rapida ed in Ungheria (in % del PIL) (1980-1993)

Anno	Ungheria	Indonesia	Sud Corea	Cina	Malaisia	Tailandia
1980	30,7	24,3	32,0	30,1	30,4	29,1
1985	25,0	28,0	29,6	38,6	27,6	28,2
1990	25,4	30,1	36,9	33,2	31,5	41,4
1991	20,4	29,4	38,9	32,7	37,0	42,2
1992	15,2	28,7	36,6	34,4	33,8	39,6
1993	19,7	28,3	34,3	41,2	33,2	40,0

Fonte: Kornai 1997b, 132

¹⁴⁴ Il debito sociale risulta quindi dalla necessità di finanziare opere che i governi precedenti, per un motivo o per un altro, non hanno realizzato.

A differenza di quanto avvenuto in altri paesi in via di sviluppo, in questi anni l'Ungheria ha parzialmente trascurato gli investimenti, che sono tra l'altro stati ridotti anche in settori fondamentali quali la ricerca scientifica, il mantenimento od il rinnovamento delle case e le infrastrutture (strade, ferrovia, ponti, tanto per fare qualche esempio). Visto e considerato che questi interventi sarebbero comunque stati necessari a breve-medio termine, è evidente che il loro rinvio avrebbe implicato il loro pagamento da parte di un governo futuro. Secondo Kornai, una parte - difficilmente stimabile ma in ogni caso non trascurabile - dell'aumento del debito a metà degli anni Novanta può proprio essere attribuita alla *realizzazione tardiva di questi investimenti*.

Sempre per quel che concerne il debito sociale, una seconda fonte di indebitamento è poi stata rappresentata dalle promesse fatte dalle autorità passate, ma realizzate solo negli anni Novanta. A questo proposito, si possono per esempio citare le *numerose prestazioni sociali garantite dopo la fine del socialismo* (Kornai 1997b, 132-133).

Tutti i fattori appena citati hanno dunque contribuito a peggiorare la situazione verso la metà degli anni Novanta. Come se non bastasse, questo deterioramento è poi anche stato amplificato da un *meccanismo perverso assai conosciuto in campo economico*: i disequilibri hanno fatto aumentare il debito e di conseguenza i costi del suo servizio, che hanno a loro volta provocato un ulteriore incremento del deficit corrente e budgetario. Per coprire questi passivi, il governo non ha avuto molte altre soluzioni se non il ricorso a nuovi prestiti. Questa spirale del debito, già grave di per sé, ha inoltre avuto anche ripercussioni negative importanti sulla credibilità internazionale dell'Ungheria¹⁴⁵ (Blaho e Gal 1997, 136; Kornai 1997a, 125).

C) Dal 1996 ad oggi: un nuovo trend già rimesso in discussione

Dopo il passaggio a vuoto tra il 1993 ed il 1995, gli indicatori del debito hanno comunque ricominciato a registrare una *tendenza al ribasso a partire dal 1996*. Nel giro di pochi mesi, i progressi effettuati sono indubbiamente stati notevoli e basta osservare la tabella 68 per rendersene conto. Nonostante tutto, visto e considerato che la serie statistica di questa ripresa è limitata a tre soli anni, è però ancora troppo presto per lasciarsi andare a conclusioni euforiche a riguardo dell'evoluzione dell'indebitamento¹⁴⁶. Per quel che concerne le cause di questo miglioramento, appare evidente che *l'Ungheria ha potuto, in primis, beneficiare dell'attenuazione dei disequilibri interni ed esterni provocata dal programma di stabilizzazione ASP 95*¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Tanto per chiarire definitivamente la serietà del problema, è interessante riproporre un passaggio dell'economista ungherese Janos Kornai, che a proposito di questa crisi dell'Ungheria ha scritto che "it made oppressive reading to see the guesswork in the international press - which country was going to follow Mexico? - and find Hungary named as prime candidate" (Kornai 1997a, 125).

¹⁴⁶ Questo anche perché alcuni degli indicatori del debito hanno comunque conosciuto un deterioramento nel 1998.

¹⁴⁷ Dire di più sulle cause di una tendenza in corso da due soli anni risulta evidentemente quasi impossibile, anche in ragione dell'assenza di sufficienti informazioni bibliografiche al riguardo.

In conclusione, si può osservare che il livello attuale del debito brutto è leggermente superiore a quello di circa dieci anni fa. Questo nasconde però in parte i *progressi effettuati dall'Ungheria nella gestione del suo debito estero*, visto che, come si è potuto constatare, il trend osservato nella seconda metà degli anni Novanta deve essere giudicato in maniera positiva. La bontà dell'operato delle autorità è d'altronde confermata dal fatto che, in seguito al considerevole aumento delle riserve internazionali, il debito netto è leggermente diminuito rispetto all'inizio degli anni Novanta, mentre quasi tutti gli indicatori specifici presi in considerazione nella tabella 68 presentano risultati nettamente migliori nel 1998 che non nel 1990. Da segnalare inoltre, ad ulteriore dimostrazione del buon lavoro svolto, anche il progressivo aumento dei rimborsi del debito.

Ma al di là di tutti questi risultati positivi, bisogna pur sempre constatare che i valori legati alla situazione dell'indebitamento ungherese sono tutt'oggi superiori a quelli degli altri paesi dell'est. Un breve studio personale, che ha considerato 7 nazioni¹⁴⁸ ed è stato effettuato a partire dalle cifre pubblicate dalla BM nel "Global development finance 2000", ha infatti permesso di osservare che, a livello assoluto, soltanto Polonia e Russia hanno un debito brutto superiore (ma con una popolazione nettamente più importante), mentre la Russia è il solo stato che, negli anni Novanta, ha speso più dell'Ungheria per il servizio del debito. Gli indicatori del debito mostrano inoltre che la sola Bulgaria è messa peggio della repubblica magiara, mentre i valori della Russia sono grossomodo equivalenti. Tutti gli altri paesi presentano invece una situazione migliore da questo punto di vista. A tutto ciò, bisogna inoltre pure aggiungere il fatto che, almeno per il momento, è ancora difficile interpretare correttamente i risultati del 1998, anche se le prime indicazioni riguardanti l'evoluzione registrata nel 1999 non lasciano certo sperare in un netto miglioramento della situazione. Questo è pertanto più che sufficiente per concludere che *il montante attuale dell'indebitamento rimane a livelli di guardia*: il problema, pur se parzialmente attenuato rispetto a solo qualche anno fa, sussiste quindi ancora ed arrestare adesso gli sforzi per sconfiggerlo definitivamente sarebbe un errore molto grave e che potrebbe avere pesanti conseguenze per il futuro della nazione.



Riassumendo brevemente i contenuti di questo capitolo, la principale osservazione concerne sicuramente il fatto che la liberalizzazione commerciale è stata tanto importante quanto difficile da gestire. Per quel che concerne gli aspetti positivi, non si può indubbiamente omettere di sottolineare ancora una volta il decisivo contributo fornito dall'aumento delle relazioni con i paesi occidentali e dagli IDS nel quadro del processo di sviluppo e di modernizzazione dell'economia ungherese. D'altro canto, è però anche vero che, all'inizio degli anni Novanta, le autorità non sono riuscite a fare fronte efficacemente all'evoluzione degli eventi, al punto che, a metà del decennio, il paese è stato confrontato con serissimi problemi di equilibrio esterno. I disequilibri si sono come visto manifestati attraverso pesanti deficit del conto corrente ed un indebitamento estero sempre più imponente ed

¹⁴⁸ Bulgaria, Polonia, Repubblica ceca, Repubblica slovacca, Romania, Russia ed Ungheria.

insostenibile, ma, a partire dal 1995, la situazione è sensibilmente migliorata. Il lavoro da svolgere non manca comunque - anche in considerazione dei risultati meno buoni fatti registrare nel corso del biennio 1998-1999 - e solo un'acuta ed intelligente gestione delle relazioni esterne permetterà in futuro al paese di non ricadere in un buco nero come quello in cui è sprofondato a metà degli anni Novanta. In quest'ottica, anche gli aiuti esterni potrebbero svolgere un ruolo importante, aiuti internazionali che faranno l'oggetto del prossimo capitolo.

CAPITOLO OTTAVO

L'ASSISTENZA DELLA COMUNITA INTERNAZIONALE AL PROCESSO DI TRANSIZIONE E D'INTEGRAZIONE

La caduta del muro di Berlino, nel 1989, e la contemporanea fine del regime comunista hanno definitivamente lanciato, dopo alcuni primi timidi tentativi di riforme parziali negli anni Sessanta ed Ottanta, il processo di transizione e d'integrazione dell'economia ungherese. Nell'ultimo decennio, quest'ultima ha conosciuto delle profonde mutazioni e l'Ungheria ha compiuto passi da gigante verso la creazione di un'economia di mercato funzionante. *Se, da un lato, questi progressi sono senz'altro da addebitare ai grandi sforzi profusi dalle autorità, dall'altro, è altrettanto vero che essi hanno potuto essere accelerati grazie ai numerosi sostegni esterni ricevuti durante questo periodo.* Senza questi aiuti, l'economia magiara non avrebbe, con ogni probabilità, potuto ottenere simili risultati e, soprattutto, in un lasso di tempo relativamente breve: *l'assistance doit servir à favoriser l'établissement de systèmes politiques démocratiques¹, la création d'économies de marché, et la réintégration de ces pays dans l'économie mondiale...compte tenu des difficultés financières rencontrées par les pays de l'Est au début du processus de transition, un soutien extérieur s'est révélé indispensable...cette assistance est destinée à réaliser les réformes essentielles, à aider à stabiliser l'économie des pays, à engager la restructuration économique et, de cette façon, à créer les conditions fondamentales d'une croissance économique soutenue*" (NU 1993, 201-202).

Per quel che riguarda le forme dell'assistenza, una prima distinzione deve essere effettuata tra l'aiuto privato e quello pubblico. A questo proposito, la teoria insegna che, vista e considerata la particolarità della situazione, all'inizio della fase di transizione non è lecito contare su un afflusso massiccio di capitali privati ed il sostegno pubblico deve pertanto farla da padrone. Con il passare degli anni, i paesi riformatori - anche grazie a questo tipo di supporto - devono però creare un contesto favorevole all'iniziativa privata e gli investimenti di questa natura devono diventare preponderanti². *A lungo termine, pur non escludendo l'intervento pubblico, tocca infatti proprio a loro fornire la maggioranza dei capitali necessari e svolgere la più gran parte del lavoro di ristrutturazione* (NU 1993, 202; NU 1994, 19, 287; Lecointe 1994, 349). Analizzando il caso ungherese, si può senz'altro constatare che la parte dell'assistenza privata, praticamente inesistente all'inizio degli anni Novanta, ha conosciuto una crescita rimarchevole dal 1989 ad oggi: il settore statale ha

¹ Come si può notare, l'assistenza non mira soltanto a favorire le riforme economiche, bensì pure le trasformazioni politiche. Non bisogna infatti dimenticare che la transizione post-comunista implica un cambiamento ben più ampio di quello economico.

² "For the first group, heavy dependence on external assistance should be considered a temporary phase until reforms create an environment that can attract private capital. A key purpose of official financial assistance must be to bring down, decisively and sustainably, the barriers to committing external and domestic private capital, especially private equity investments" (WB 1996, 140).

vieppiù perso d'importanza, il mercato dei capitali si è sviluppato assai rapidamente e gli IDS sono affluiti in quantità non indifferenti³.

Sempre in materia di tipi di aiuto, una seconda distinzione concerne il loro scopo. Da questo punto di vista, si possono distinguere l'apertura commerciale, l'assistenza puramente finanziaria⁴ e quella tecnica⁵ (Summers 1992, 34). All'inizio di una fase di transizione come quella che sta attualmente vivendo l'Ungheria, quest'ultima assume un'importanza particolare nell'ottica di ricostruire e/o creare la miriade di istituzioni necessarie al funzionamento di un'economia di mercato ed andrebbe pertanto privilegiata⁶ (Smolik 1991, 54; Lamassoure 1994, 287).

Dopo questa breve carrellata sulle varie forme d'assistenza, il lettore attento avrà sicuramente rimarcato che alcune di queste componenti sono già state analizzate in altre parti del lavoro. Il sostegno di stampo privato è ad esempio stato ampiamente presentato nel capitolo sul settore bancario e sul mercato dei capitali (vedi capitolo 2), nonché in quelli dedicati alla privatizzazione (vedi capitolo 4) ed agli IDS (vedi capitolo 7). La problematica dell'apertura commerciale ha anch'essa già fatto l'oggetto di un'analisi approfondita (vedi capitoli 5 e 6). In pratica, rimane ancora da vedere quello che è stato il ruolo della comunità internazionale in termine di assistenza finanziaria e tecnica, un ruolo di vitale importanza se si pensa che quest'ultima ha costituito una delle prime forme di sostegno e che è stata alla base degli sviluppi ulteriori, compresa la creazione di un quadro favorevole all'intervento privato.

L'obiettivo di questo capitolo, pur non volendo essere esaustivo, è pertanto quello di mettere in evidenza l'utilità dell'azione di organizzazioni ed istituzioni regionali e mondiali. Nel primo paragrafo, si procederà ad una descrizione delle principali caratteristiche dell'aiuto pubblico internazionale, considerato da un punto di vista assai generale. In seguito, nel secondo, l'attenzione sarà invece rivolta all'assistenza fornita dall'UE, il principale attore in questo senso. In un terzo ed ultimo paragrafo, ci si soffermerà poi sulle

³ Secondo Alder, "l'aide financière institutionnelle occidentale ne peut être allouée que pour une période et des montants limités. La création de conditions favorables à l'intervention du capital étranger privé constitue donc une priorité du processus de transformation" (Alder 1992, 21). Per Marie Lavigne invece, "l'intégration de l'Europe de l'Est dans l'économie de marché occidentale passe par des actions au niveau micro-économique, c'est-à-dire par des investissements directs et par la coopération industrielle. Les firmes multinationales le comprennent mais ne s'engageront qu'avec des garanties de stabilité politique et économique. L'assistance publique occidentale est cruciale justement dans cette perspective. Elle ne peut couvrir les besoins de financement des pays de l'Est. Elle peut en revanche se charger de dépenses d'infrastructure que les multinationales ne couvriront pas isolément. Elle peut assurer des garanties financières, et surtout donner une caution de bonne politique aux gouvernements de l'Est, qui représentera un feu vert pour les grands investisseurs privés. C'est à ceux-ci que la transition, à ces conditions, ouvre les plus grandes perspectives" (Lavigne 1992, 167-168).

⁴ L'assistenza finanziaria può a sua volta essere divisa in forme dirette (doni, prestiti a condizioni favorevoli, prestiti secchi) e specifiche (garanzie di prestito, emissione di obbligazioni e d'investimenti, formazione di fondi finanziari, condono o dilazionamento di un debito) (Feytö 1993, 101).

⁵ L'assistenza tecnica concerne il trasferimento di tecnologie e tecniche, nonché la trasmissione di conoscenze politiche, sociali, giuridiche e di saper-fare professionale (Smolik 1991, 55).

⁶ In quest'ottica, è pure importante che le autorità cerchino in tutti i modi di evitare l'emigrazione del personale qualificato, incitandolo a rimanere in patria per partecipare allo sviluppo del proprio paese (Lamassoure 1994, 287).

istituzioni finanziarie internazionali e sulla loro attività in favore dell'Ungheria, nonché sull'aiuto in provenienza dalla Svizzera.

1 Principali caratteristiche del sostegno internazionale accordato all'Ungheria

La riuscita della transizione economica nei PECO riveste un'importanza particolare per l'intero continente europeo, che ne beneficerà indubbiamente sia in termine di prosperità e stabilità, sia dal punto di vista delle opportunità commerciali (vedi parte II – capitolo 6). La realizzazione delle riforme rientra pertanto nell'interesse dell'Europa occidentale ed è pertanto facilmente comprensibile che le principali organizzazioni ed istituzioni finanziarie della regione si siano mobilitate, sin dai primi anni Novanta, per sostenere il processo⁷. Agli aiuti occidentali, si sono poi naturalmente aggiunti anche quelli del FMI e della BM, che, tra i loro compiti, hanno proprio l'intervento in casi del genere, nonché altri ancora. Queste prime osservazioni permettono già di fare risaltare la caratteristica più importante dell'assistenza che la comunità internazionale ha fornito - e fornisce tuttora - all'Ungheria, ovvero la molteplicità dei donatori, ciò che pone evidentemente un problema di coordinazione. Per quel che concerne le altre particolarità del sostegno, vale indubbiamente la pena di sottolineare l'estrema flessibilità in termine di obiettivi, il carattere condizionale e l'esistenza di alcuni problemi legati alla sua gestione.

1.1 La coordinazione e la flessibilità dell'aiuto

A) La molteplicità dei donatori e la necessità di ottimizzare l'efficacia dell'assistenza

Dal 1989 ad oggi, numerosi attori sono intervenuti in Ungheria ed hanno, in un modo o nell'altro, dato il loro contributo al processo di trasformazione dell'economia magiara. Per quel che concerne la comunità internazionale, si trovano delle organizzazioni da tempo attive nel contesto mondiale (G-24, FMI, BM, BEI, OCSE, NU), delle istituzioni appositamente create a questo scopo (BERS, CCEET), nonché dei singoli paesi donatori, quali ad esempio la Svizzera. Tutti questi intervenienti possono evidentemente fornire un aiuto prezioso, ma è altrettanto ovvio che l'assistenza deve assolutamente essere ripartita in modo efficace, così da effettivamente offrire all'Ungheria la possibilità di riuscire la transizione verso un sistema democratico stabile e verso l'economia di mercato. All'inizio degli anni Novanta, simultaneamente all'avvento del concetto di aiuto, è pertanto anche apparso un problema di gestione, valorizzazione ed attribuzione delle risorse. Per le varie parti, si è perciò trattato di trovare un'intesa a proposito di una precisa strategia d'assistenza⁸, a cominciare da una chiara ripartizione dei compiti mirata ad assicurare delle

⁷ Anche perché gli stati occidentali erano coscienti del fatto che, all'epoca, i PECO non disponevano ancora della necessaria esperienza per condurre in porto in solitaria un'operazione di tale portata.

⁸ Come affermato dall'ex-direttore generale del FMI, Michel Camdessus: "jamais, depuis l'effort de reconstruction qui a suivi la deuxième guerre mondiale, le besoin n'a été aussi grand de coopérer à une entreprise commune riche de tant de promesses pour l'avenir de l'humanité" (Gisse 1994, 303).

offerte complementari, così da evitare inutili doppiopioni in alcuni settori e da scongiurare che altri ricevessero invece poco o niente. Secondariamente, sarebbe anche stato necessario trovare un accordo al riguardo del livello di risorse da mettere a disposizione dei vari PECO (Smolik 1991, 42; Feytö 1993, 110-114; NU 1993, 202).

Concretamente, il summit del G7 di Parigi (14-16 luglio 1989) ha conferito all'allora Comunità Europea⁹ la missione di coordinare, per conto dell'insieme dei paesi industrializzati (G-24)¹⁰, l'assistenza ai PECO (Lavigne 1992, 164). Ciononostante, nei primi anni Novanta si sono comunque manifestate alcune difficoltà in questo senso ed è in particolare venuta a crearsi una situazione paradossale, caratterizzata, da una parte, da un consenso generale a riguardo della necessità di aiutare i PECO, ma, dall'altra, da una concorrenza spesso nefasta tra le organizzazioni implicate^{11 12}. Il problema della coordinazione ricopre inoltre anche un'altra dimensione, visto che l'assistenza non deve essere gestita bene soltanto a livello internazionale, bensì pure all'interno dei singoli paesi donatori. In varie occasioni, quest'ultimi hanno però conosciuto delle difficoltà a realizzare una coordinazione interna efficace, a valutare l'esecuzione dei programmi ed a organizzare le relazioni con la Commissione europea ed i beneficiari dell'aiuto¹³. Tutto ciò è poi stato accentuato da un'attitudine passiva e consumistica dei poteri locali, che hanno teso a sottovalutare l'importanza della coordinazione tra le loro strategie di transizione ed i programmi esterni. A causa della scarsa esperienza, soprattutto nei primi tempi, l'Ungheria ha in effetti avuto qualche problema a gestire l'aiuto nel migliore dei modi (Feytö 1993, 101, 111, 115; NU 1993, 203; Pisani-Ferry 1994, 299).

*Sempre per quel che riguarda la volontà di rafforzare la collaborazione tra i diversi donatori, una nuova importante tappa è stata registrata il 2 marzo 1998, quando la Commissione europea, la BERS e la BM hanno concluso un "Memorandum of Understanding" sulla cooperazione per la preparazione all'adesione dei paesi candidati all'UE. Nel mese di ottobre dello stesso anno, quattro nuovi partner hanno poi successivamente raggiunto l'accordo¹⁴, il cui scopo è proprio quello di assicurare una maggior coordinazione delle azioni delle istituzioni finanziarie internazionali (IFI) e di identificare delle opportunità specifiche di cofinanziamento. A livello di UE, bisogna inoltre pure segnalare che la BEI lavora a stretto contatto con la Commissione e collabora anch'essa con la BERS e la BM nello spirito del *Memorandum*. Questa nuova formula, che riposa sulla convinzione comunitaria secondo la quale l'aiuto di pre-adesione può giocare*

⁹ Unione Europea dal primo novembre 1993.

¹⁰ Il G-24 raggruppa i quindici stati dell'UE, gli Stati Uniti d'America, il Canada, l'Australia, la Turchia, la Nuova Zelanda, la Svizzera, il Giappone, la Norvegia e l'Islanda (Mayhew 1996, 136).

¹¹ Questo era in parte anche dovuto al fatto che, oltre a quelle generali ed unanimemente riconosciute, ogni singolo donatore tendeva a fissare delle sue condizioni specifiche a cui subordinare l'aiuto (vedi anche parte II – capitolo 8.1.2). L'esistenza di varie clausole di natura differente e sovente pure incompatibili tra loro è evidentemente stata fonte di problema (Feytö 1993, 111).

¹² Le critiche in questo senso non sono d'altronde certo mancate (Csaki 1995, 41, 44). Parker ha per esempio sottolineato che "ce n'est pas tant la confusion qui règne qu'une absence fatale de vision politique" (Parker 1994, 53).

¹³ Prova ne è che i casi d'incoerenza e di doppio impiego non sono affatto stati rari (Lamassoure 1994, 286).

¹⁴ Si tratta del Fondo nordico di finanziamento dell'ambiente, della Banca nordica d'investimento, della Società finanziaria internazionale e del Fondo di sviluppo sociale del Consiglio dell'Europa (EC 2000).

pienamente il suo ruolo se mobilita anche i fondi delle IFI, ha sino ad oggi dato buoni frutti, prova ne è che, per ogni euro di sovvenzione investito dal programma PHARE¹⁵, se ne sono mobilitati cinque da parte delle IFI^{16 17} (EC 1999c, 10; EC 2000).

In conclusione del discorso, si rende attento il lettore al fatto che l'aspetto della coordinazione dell'aiuto internazionale sarà parzialmente ripreso in seguito, nei vari passaggi dedicati all'azione dei singoli donatori. Per il momento, si procede invece con la presentazione delle altre caratteristiche dell'assistenza della comunità internazionale in Ungheria.

B) Il costante adattamento dell'assistenza ai bisogni

Nel paragrafo precedente, si è sottolineato che la tenuta di un registro dei progetti bilaterali e multilaterali rappresenta una condizione essenziale in vista di ottimizzare l'efficacia dell'aiuto. In quest'ottica, tale operazione non è comunque da sola sufficiente ed un altro aspetto particolarmente importante è indubbiamente l'adattamento del sostegno in funzione delle esigenze, ciò che implica naturalmente pure una valutazione di questi bisogni (van Brabant 1994, 336; NU 1994, 20; Pisani-Ferry 1994, 292). Per quel che riguarda il caso specifico dell'Ungheria - ma il discorso può tranquillamente essere esteso all'Europa dell'est in generale - bisogna a questo proposito constatare che *la comunità internazionale ha sin qui fornito un'assistenza estremamente flessibile e sempre in linea con le priorità del momento*.

Immediatamente dopo la caduta del muro di Berlino, l'Ungheria ha conosciuto, come visto, una fase di forte recessione ed i disequilibri hanno seriamente rischiato di ostacolare il processo di riforma, motivo per il quale, all'epoca, le diverse istituzioni hanno piuttosto messo l'accento sul ristabilimento dell'equilibrio macroeconomico (Smolik 1991, 47; NU 1991, 232). L'orientamento dell'aiuto internazionale ha poi subito un primo importante cambiamento nel 1991, quando l'obiettivo sino a lì principale, pur restando oggetto di un'attenzione particolare, è stato scavalcato nell'ordine delle priorità dal problema della bilancia dei pagamenti. La decisione presa nel corso del 1990 di rimpiazzare, a partire dal primo gennaio 1991, il regime commerciale e dei pagamenti del COMECON con un sistema basato sui prezzi del mercato mondiale e sui regolamenti in monete convertibili non lasciava in effetti intravedere un futuro roseo per il commercio magiaro: i termini degli scambi dei PECO si sarebbero infatti degradati e la bilancia commerciale e quella dei pagamenti ne avrebbero alquanto risentito (Smolik 1991, 52-53; NU 1992, 119-120), così come è poi d'altronde effettivamente accaduto¹⁸ (vedi a questo proposito parte II – capitolo 7). Nella seconda metà degli anni Novanta, la situazione della BP è invece diventata un po' meno

¹⁵ PHARE è l'acronimo del nome originale di questo programma dell'UE: *Poland and Hungary: Action for the Restructuring of the Economy*.

¹⁶ Il rapporto sale a 1:8 se si tiene conto anche dei contributi dei paesi candidati (EC 2000).

¹⁷ Tanto per citare qualche esempio concreto, si può segnalare che, in Ungheria, PHARE finanzia dei segmenti dell'autostrada M2 in collaborazione con la BEI. Un altro progetto comune, questa volta con la BERS, riguarda la costruzione di una strada d'accesso all'autostrada M5 (CE 1999, 24).

¹⁸ Il problema è poi inoltre pure stato amplificato dalle ripercussioni della crisi del Golfo e dall'aumento dei prezzi del petrolio (NU 1993, 9).

preoccupante ed il sostegno della comunità internazionale si è così concentrato su altri aspetti, primi su tutti la trasformazione strutturale (Ners 1994, 325) e la preparazione dell'adesione all'UE.

1.2 La natura condizionale ed i problemi di gestione dell'aiuto

A) *Un sostegno subordinato al rispetto di determinate condizioni*

Un'altra importante caratteristica dell'assistenza fornita all'Ungheria è la sua natura condizionale. Il fatto di essere un paese in transizione non è quindi di per sé sufficiente per dare automaticamente diritto all'aiuto (NU 1993, 210). La decisione di subordinare l'intervento al rispetto di determinati criteri è legata alle cattive esperienze vissute nel passato in questo stesso campo. Nel corso degli anni Settanta, i prestiti accordati in favore dell'Europa dell'est erano in effetti incondizionati ed illimitati, ma questa strategia ha prodotto dei risultati disastrosi: i crediti sono infatti stati male assorbiti e, soprattutto, sono spesso stati considerati come una soluzione di ricambio alle riforme economiche piuttosto che come un mezzo per farle progredire. *Il rifiuto di operare all'epoca gli aggiustamenti necessari ha così fatto aumentare in modo sensibile il livello del debito ed è proprio per questo motivo che le organizzazioni e le istituzioni internazionali optano oggi per un aiuto condizionale*¹⁹. Lo scopo delle clausole, quasi inutile dirlo, è quello di canalizzare le risorse straniere verso delle attività potenzialmente produttive e d'assicurarsi che i progetti generino degli effetti positivi (NU 1991, 234-235; Smolik 1991, 50).

Ma quali sono, in fin dei conti, queste condizioni da cui dipende il sostegno della comunità internazionale? I criteri, come già accennato in precedenza, possono essere suddivisi in due categorie:

- *ci sono innanzitutto delle esigenze di base e riconosciute da praticamente tutti i donatori.* Si tratta essenzialmente della conclusione di un accordo con il FMI e del rispetto dei criteri macroeconomici definiti in questo ambito²⁰, nonché del costante impegno a proseguire le riforme economiche (Smolik 1991, 53);

¹⁹ Il lettore attento si ricorderà che l'Ungheria ha intrapreso una prima serie di riforme economiche già all'epoca socialista. L'argomento avanzato dalla comunità internazionale in favore di un aiuto condizionale potrebbe pertanto, almeno a prima vista, apparire privo di senso. A questo proposito, bisogna però aggiungere che, nonostante il NME ed altre misure, il livello del debito estero ungherese pro capite era comunque il più elevato della regione all'inizio degli anni Novanta. Secondariamente, la strategia delle organizzazioni ed istituzioni mondiali è stata concepita per l'insieme dell'Europa dell'est e non specificatamente per i singoli paesi. Tenuto conto di queste due osservazioni, la decisione di subordinare l'assistenza al rispetto di precise condizioni è quindi pienamente giustificabile anche nel caso ungherese.

²⁰ Il FMI fissa per esempio degli obiettivi in termine di deficit budgetario, tasso d'inflazione, aggregati monetari e conti esterni (Feytő 1993, 103). L'approvazione del FMI è inoltre particolarmente importante anche in termine di credibilità e fiducia internazionale. In presenza di un tale accordo, le probabilità che le banche commerciali e gli investitori privati s'impegnino in un paese in transizione aumentano infatti notevolmente (Gisse 1994, 305).

- secondariamente, *esiste poi anche una miriade di clausole specifiche alle singoli organizzazioni* e relative per esempio all'integrazione di *partner* privati, alle condizioni di trasferimento del saper-fare, alla non concorrenza sui mercati terzi, alla preferenza dei fornitori nazionali, al rafforzamento della cooperazione regionale od alla protezione dell'ambiente²¹ (Feytö 1993, 111).

Come si può notare, si tratta in pratica di esigenze strettamente economiche. Questo perché il principio della non ingerenza nei problemi interni, internazionalmente riconosciuto in materia di aiuto allo sviluppo, ha condotto i paesi donatori ad astenersi dal formulare delle condizioni politiche (Lamassoure 1994, 289), tranne in alcuni rari casi che saranno ripresi più avanti in questo lavoro.

B) *La gestione del sostegno esterno*

L'assistenza finanziaria e tecnica ai paesi in transizione, così come d'altronde tutte le altre forme di aiuto, è importante e può dare un impulso sensibile al processo di trasformazione economica. Essa presenta però anche alcuni aspetti meno positivi, legati essenzialmente alla sua gestione. *La prima osservazione concerne indubbiamente il fatto che non si possono iniettare all'infinito delle risorse esterne in un paese.* L'esperienza acquisita nella seconda metà del ventesimo secolo, dopo la fine della seconda guerra mondiale, ha a questo proposito dimostrato che i programmi d'aiuto alle economie industriali comparabili a quella ungherese hanno raramente superato il livello di 3-4 % del loro PIL, valore che sale sino a 5-6 % se si tiene conto pure degli altri prestiti finanziari classici. Questo perché, al di là di una certa soglia, il sostegno straniero può anche avere effetti negativi, quali l'aumento dell'indebitamento estero, il disimpegno fiscale od una minore efficacia. La teoria insegna inoltre che, con una tale capacità d'assorbimento, la parte relativa delle risorse esterne non supera di norma il 15-20 % del totale necessario, ciò che significa quindi che l'assistenza internazionale non può in nessun caso sostituirsi al risparmio interno²²: *i bisogni di un paese in transizione sono infatti troppo grandi per essere soddisfatti dalle sole istituzioni finanziarie mondiali e sono pertanto soprattutto richiesti degli importanti sforzi d'investimento a livello nazionale.* In altre parole, gli aiuti sono sensati svolgere un ruolo complementare ed è consigliabile che quest'ultimi siano applicati laddove la loro efficacia comparativa è massima oppure laddove le risorse interne sono insufficienti o difficili da mobilitare. Il montante dei fondi da mettere a disposizione di un determinato paese dipende dunque essenzialmente dalla sua capacità di assorbimento. In questo senso, all'inizio degli anni Novanta, i problemi erano palesi in Ungheria: l'assenza di mercati, di competenze tecniche e d'infrastrutture amministrative e bancarie, la congiuntura difficile e la scarsa produttività degli investimenti contribuivano in effetti a limitare notevolmente questa capacità. In seguito, con l'avanzare delle riforme, la situazione è comunque progressivamente migliorata anche da questo punto di vista (Smolik 1991, 48; Feytö 1993, 107, 109; Csaki 1995, 40).

²¹ Le clausole specifiche alle singole istituzioni saranno evocate in seguito, nei paragrafi a loro dedicati.

²² Questo vuole perciò anche dire che, se si lanciano troppi progetti d'aiuto contemporaneamente, le risorse nazionali necessarie rischiano fortemente di essere insufficienti (Smolik 1991, 48-49).

Un secondo problema che va assolutamente segnalato è quello del costo dell'assistenza. A differenza di quanto accaduto in occasione del piano Marshall, allorché l'88 % dei fondi distribuiti era gratuito e non rimborsabile, il sostegno odierno ai PECO si fa principalmente sotto forma di prestiti, che sono per lo più concessi alle condizioni di mercato²³ (Lavigne 1992, 166; Feytö 1993, 108). La logica conseguenza di questa situazione è ovviamente l'aumento dell'indebitamento e dei montanti da pagare a titolo d'interesse, con le relative influenze sulla bilancia dei pagamenti e sulle risorse fiscali (NU 1991, 235; NU 1993, 215). Nel recente passato, questo ha destato particolare preoccupazione in Ungheria, paese nel quale il debito ed il suo servizio si sono sempre situati a livelli elevati²⁴.

Da ultimo, non si può infine fare a meno di sottolineare la problematica dell'aiuto effettivo. Tutte le cifre fornite dai vari donatori riguardano infatti, di norma, le promesse d'aiuto, ma, in alcune occasioni, si sono potute riscontrare delle differenze tra impegni assunti e versamenti realizzati. Per quel che concerne le cause, si possono senz'altro citare la necessità di rispettare delle condizioni predefinite prima di potere passare alla cassa e le difficoltà di assorbimento appena indicate (Lavigne 1992, 166-167; Ners 1994, 324; UN 1994, 133-134). Si può inoltre ipotizzare che la corruzione giochi anch'essa un ruolo importante nel campo dell'aiuto internazionale, con parte dei fondi che sparisce in modo misterioso, vuoi in Ungheria, vuoi all'interno dei paesi od organi donatori.

A questo punto, dopo avere passato in rassegna le caratteristiche generali dell'assistenza internazionale, i tempi sono ormai maturi per procedere ad un'analisi più precisa dell'azione delle diverse istituzioni ed organizzazioni regionali e mondiali.

2 Il ruolo trainante dell'Unione europea

A partire dal 1989, per tutta una serie di ragioni già ampiamente evidenziate²⁵, la comunità internazionale si è mobilitata in massa nell'ottica di sostenere la transizione dell'Ungheria e la reintegrazione del paese nell'economia mondiale. Per ovvi motivi, la maggior parte dell'assistenza è provenuta dalla vicina Europa occidentale, regione all'interno della quale l'UE ha indubbiamente costituito il principale attore in questo senso. *Nel corso degli anni, Bruxelles ha fornito diverse forme di sostegno: un aiuto finanziario attraverso PHARE, dei prestiti all'investimento per mezzo della BEI, l'accordo d'associazione, due strumenti*

²³ All'inizio degli anni Novanta, tali prestiti comportavano però comunque un elemento di sovvenzione, visto che, in ragione dei rischi assai elevati per le banche, era comunque molto difficile ottenere dei crediti attraverso le vie normali, per esempio l'accesso ai mercati internazionali di capitali. Inoltre, anche in caso di risposta positiva in questo senso, si sarebbe comunque dovuto pagare un forte premio in più dei tassi d'interesse di base (Lavigne 1992, 166; NU 1993, 9).

²⁴ L'assistenza, a differenza di quanto era stato il caso in occasione del piano Marshall, va pertanto ad aggiungersi ai problemi d'indebitamento già esistenti. Il piano Marshall presentava comunque altre differenze sostanziali rispetto all'aiuto fornito ai paesi in transizione: innanzitutto, esso è stato concepito per delle economie di mercato, pur se devastate e da ricostruire. Secondariamente, il programma è stato gestito da un unico donatore, gli Stati Uniti, e non ha pertanto necessitato di alcuna coordinazione (Pisani-Ferry 1994, 299; Mayhew 1996, 138-139).

²⁵ Vedi in particolare parte II – capitolo 6.

*specifici di pre-adesione (SAPARD ed ISPA) ed un sostegno alla bilancia dei pagamenti, quest'ultimo accordato nel quadro del G-24. Il programma PHARE farà l'oggetto del prossimo paragrafo, mentre tutte le altre misure d'intervento saranno invece trattate in quello successivo*²⁶.

2.1 Il programma PHARE

PHARE è il contributo dell'UE al programma d'assistenza lanciato dal G-7 e dal presidente della Commissione europea al summit di Parigi del 1989, quando il mondo industrializzato ha per la prima volta reagito, su precisa domanda di Polonia ed Ungheria²⁷, all'accelerazione delle riforme nei due paesi (Smolik 1991, 41). Basato sul regolamento CE n°. 3906/89 del 18 dicembre 1989 (Mayhew 1996, 140), PHARE ha indubbiamente rappresentato uno dei principali canali di assistenza finanziaria e tecnica all'Ungheria lungo tutti gli anni Novanta (EC 1999b, 7).

A) Alcune indicazioni di base relative alla natura ed ai contenuti del programma

Per certi versi, PHARE è un programma in continuità con l'aiuto comunitario tradizionale, ma per altri presenta invece delle rotture evidenti. La similitudine con l'assistenza accordata alle ex-colonie negli anni Sessanta e Settanta riposa essenzialmente sul fatto che, in entrambe le situazioni, l'UE si è trovata di fronte a dei "nuovi stati", politicamente emancipati ed economicamente in ritardo. La differenza tra i due approcci è però altrettanto marcata: nel caso dei paesi in via di sviluppo, si può senza dubbio parlare dell'esistenza di una responsabilità storica dell'Europa, visto e considerato che buona parte delle nazioni colonizzatrici facevano parte della CEE. Questa idea, benché non sia del tutto assente, non è al contrario dominante nelle relazioni con l'Ungheria, la cui potenza di riferimento all'epoca socialista è sempre stata l'Unione Sovietica. Il sentimento di responsabilità dell'UE verso la zona orientale del continente si definisce invece in una maniera molto più rivolta verso l'avvenire, in termine di opportunità economiche e di rischi politici. L'elemento storico è certo anch'esso presente, ma si tratta più di una questione d'identità comune che non di responsabilità (de Chavagnac 1993, 570).

Un'altra caratteristica di PHARE è la sua natura estremamente flessibile, incarnata dalla capacità di adattarsi in continuazione ai cambiamenti di priorità ed al carattere delle

²⁶ Eccezion fatta naturalmente per l'accordo d'associazione, di cui si è già ampiamente discusso in precedenza (vedi parte II – capitolo 5).

²⁷ Così come indica pure il suo nome, PHARE è inizialmente stato concepito soltanto per la Polonia e l'Ungheria. In seguito, pur mantenendo sempre la denominazione originale, il programma è però progressivamente stato esteso anche ad altre nazioni dell'Europa dell'est: Bulgaria, Cecoslovacchia (Repubblica ceca e Slovacchia dal 1993), Jugoslavia (poi sospeso nel 1991) e Germania dell'est (poi sospeso dopo l'unificazione) nel 1990; Albania e Romania nel 1991; Estonia, Lettonia, Lituania e Slovenia nel 1992; Croazia nel 1995 (subito sospeso); Bosnia e Macedonia nel 1996. Alla luce di tutte queste evoluzioni, il numero totale dei beneficiari ammonta pertanto attualmente a tredici. (EC 2000; www.mincomes.it/phare/cose.htm).

*réformes*²⁸ (EC 2000). Per un programma d'aiuto, la capacità d'adattamento costituisce un *atout* non indifferente, visto che è quasi unanimemente riconosciuto che *‘il faudrait que les programmes fournissent le type d'assistance dont ces pays ont besoin au stade précis du processus de transformation qu'ils ont atteint’* (Mayhew 1996, 146). Come segnalato nel primo paragrafo, *l'assistenza non è però accordata in maniera incondizionata, ma è bensì subordinata al riempimento di alcune esigenze ben definite*. Da questo punto di vista, il programma PHARE può essere considerato particolare, dal momento che - oltre al classico criterio economico costituito dai progressi verso la creazione di un'economia di mercato - esso prevede pure delle condizioni di stampo politico: la concessione degli aiuti è in effetti legata al rispetto dei valori democratici di base, segnatamente i diritti dell'uomo e le elezioni libere (Ryba 1994, 570). Dietro a questa scelta, si trova indubbiamente la volontà delle autorità comunitarie di proteggersi contro degli eventuali ritorni di fiamma del comunismo. Non bisogna infatti dimenticare che, all'epoca del lancio di PHARE, l'Ungheria e gli altri stati dell'est erano appena usciti da quarant'anni di regime e, nel 1989, non era ancora possibile sapere se questa forma d'organizzazione fosse stata definitivamente sconfitta o meno (Lamassoure 1994, 289).

Per quel che concerne gli aspetti finanziari del programma, esso è finanziato dal budget annuale dell'UE ed il suo proprio budget è fissato dalle autorità budgetarie dell'Unione²⁹. La Commissione procede poi in seguito, sulla base dei montanti totali attribuiti, alla ripartizione dei fondi tra i diversi paesi partecipanti, ripartizione che si basa su criteri oggettivi (popolazione e prodotto domestico pro capite) e qualitativi (utilizzo delle risorse nel passato) (EC 2000). In materia di programmazione finanziaria, il Consiglio di Essen del 1994 ha segnato una svolta importante. In quell'occasione, come si ricorderà, l'UE ha infatti definito una strategia di pre-adesione a medio termine per tutti i paesi candidati e PHARE non ha potuto fare altro che adeguarsi anch'esso a questo nuovo orizzonte temporale: *a partire dal 1995, il ciclo di pianificazione annuale sino a lì in vigore è così stato rimpiazzato da una programmazione pluriennale dell'assistenza*³⁰ (Mayhew 1996, 140, 144). *Per quel che riguarda invece la natura dell'aiuto, PHARE accorda delle sovvenzioni non rimborsabili anziché dei prestiti*³¹ (Slim 1993, 7).

Da un punto di vista generale, i programmi finanziati da PHARE possono essere separati in due grandi categorie, a dipendenza del numero di paesi beneficiari degli stessi (Mayhew 1996, 143-144; EC 2000):

- *i progetti nazionali*, che assorbono la maggior parte dell'assistenza, riguardano un solo paese e sono di norma ispirati dalla domanda: sono infatti proprio le autorità delle nazioni

²⁸ In altre parole, PHARE ha dimostrato di sapere cambiare pelle in funzione dei bisogni dell'Ungheria.

²⁹ Parlamento europeo e Consiglio dell'UE.

³⁰ Lo strumento di base di quest'ultima è un documento nazionale di strategia pluriennale, elaborato dall'Ungheria in collaborazione con la Commissione europea. A partire da questo documento, viene poi negoziato un programma indicativo, anch'esso pluriennale, che definisce i principali settori che devono essere finanziati da PHARE nel quadro della politica economica e d'investimento del paese beneficiario. Sulla base del programma indicativo, si procede infine alla definizione di un programma operativo, che fissa in particolare gli obiettivi specifici, le modalità d'applicazione e le condizioni di ogni singolo progetto (Mayhew 1996, 144).

³¹ http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm.

a cui è destinato l'aiuto che selezionano e propongono i programmi che esse vorrebbero finanziare tramite PHARE, anche se l'UE si riserva ovviamente sempre il diritto di rifiutare³². Questa libertà d'azione accordata ai PECO non fa altro che confermare la flessibilità di PHARE e la volontà di Bruxelles di andare incontro, nel limite del possibile, ai loro bisogni;

- nell'Europa dell'est, così come d'altronde in qualsiasi altra regione del mondo, esistono dei problemi comuni, che possono difficilmente essere risolti da un solo paese e che richiedono pertanto delle soluzioni cooperative³³. In quest'ottica, il programma PHARE assicura tutta una gamma di *programmi multi-beneficiari*, il cui scopo è quello d'incoraggiare la cooperazione tra i PECO e di abordare in modo più efficace le questioni transfrontaliere. Questi programmi, come quelli nazionali, possono essere realizzati su specifica domanda dei beneficiari, ma ce ne sono pure alcuni imposti dall'UE. In questo caso particolare, si parla di programmi orizzontali ed i PECO sono in pratica obbligati a parteciparvi su richiesta di Bruxelles. Oltre agli orizzontali, si possono poi segnalare altre due categorie di programmi multi-beneficiari: quelli di cooperazione transfrontaliera, introdotti per la prima volta nel 1994 e concentrati sul finanziamento delle infrastrutture e sui progetti ambientali, e quelli comunitari, ad alcuni dei quali l'Ungheria è come visto stata invitata a partecipare in vista di una futura adesione all'UE (vedi parte II – capitolo 6).

Per concludere, si può ancora aggiungere che *l'Unione tende attualmente a privilegiare i progetti bilaterali ed a ridurre i programmi destinati a più beneficiari, anche se quest'ultimi continuano comunque sempre ad esistere*. Di recente, sono ad esempio stati lanciati due nuovi programmi - delle facilità per PMA e per investimenti su larga scala - a cui ha aderito pure l'Ungheria (EC 1999b, 8).

Tra tutte le caratteristiche appena citate, la più significativa - quella che meglio simboleggia la natura del programma - è indubbiamente la flessibilità di PHARE nell'adattarsi all'evoluzione della situazione e dei bisogni. Questa problematica merita pertanto un approfondimento.

B) I diversi orientamenti di PHARE dal 1989 ad oggi

Quando è stato lanciato ufficialmente, l'obiettivo dichiarato di PHARE era uno solo e consisteva nell'aiutare l'Ungheria a riuscire la transizione verso l'economia di mercato e la liberalizzazione del sistema politico (NU 1991, 223). In quest'ottica, l'ambizione del programma era quella di concentrarsi innanzitutto sulla creazione di un quadro economico stabile che potesse permettere di rilanciare gli investimenti, mentre, in una fase ulteriore, si

³² L'UE finanzia in effetti soltanto dei programmi settoriali coerenti ed iscritti in una logica economica d'insieme (de Chavagnac 1993, 570). L'aiuto dipende quindi dalla maturità delle proposte che giungono a Bruxelles (EC 1998). L'Unione può inoltre rifiutare un progetto che essa reputa non fattibile per delle ragioni tecniche (Mayhew 1996, 144).

³³ Si pensa per esempio all'ambiente, alle telecomunicazioni, all'energia, ai trasporti, alla sicurezza nucleare, alle dogane od alla lotta contro la droga (EC 2000).

sarebbe poi proceduto al finanziamento di quest'ultimi (de Chavagnac 1993, 572-573). Nei primi tempi, il sostegno comunitario ha quindi portato principalmente sull'apporto di sapere e sulla formazione. Con il passare del tempo, a misura dei progressi del paese, l'Ungheria è diventata sempre più attrattiva per gli investitori e la domanda di assistenza tecnica è andata in calando, cosicché PHARE si è progressivamente riorientato verso l'investimento. In Ungheria, il passaggio a questa seconda tappa del programma è intervenuto attorno alla metà degli anni Novanta ed è stato reso possibile grazie in particolare alle risoluzioni prese, nel 1993, dal Consiglio europeo di Copenaghen: in quell'occasione, l'UE ha infatti instaurato un nuovo meccanismo di finanziamento, che ha per la prima volta accordato a PHARE il permesso di ingaggiarsi nello sviluppo di grandi progetti d'infrastrutture, consacrando 15 % del suo budget totale. Questa percentuale è poi stata aumentata a 25 % nel corso di un summit successivo del Consiglio, quello che ha avuto luogo a Essen nel 1994. La riunione di Essen va però soprattutto ricordata per un'altra importante decisione, ovvero la definizione di un nuovo obiettivo in materia di relazioni con l'est e - di conseguenza - per il programma PHARE. *Alla luce delle evoluzioni d'inizio decennio, le massime autorità comunitarie hanno infatti all'epoca deciso di aggiungere una seconda priorità a quella già definita nel 1989: il sostegno ed il finanziamento del processo d'integrazione nell'UE. Simultaneamente, PHARE ha inoltre pure cominciato ad occuparsi in modo più attento della problematica della cooperazione transfrontaliera* (Mayhew 1996, 140-146).

Nella seconda metà degli anni Novanta, soprattutto dopo l'introduzione del programma di stabilizzazione ASP 95, l'Ungheria ha, come visto, compiuto passi da gigante verso la creazione di un'economia di mercato. Questi progressi sono d'altronde stati sottolineati anche dall'UE ed hanno convinto Bruxelles ad aprire ufficialmente, nel 1998, i negoziati d'adesione con la repubblica magiara. Al giorno d'oggi, i bisogni in termine di transizione economica non sono più così importanti come era il caso solo qualche anno fa e le priorità delle autorità sono senza dubbio rivolte alla preparazione dell'integrazione nell'UE, in particolare alla ripresa dell'acquis comunitario. In risposta ai recenti sviluppi legati all'avanzamento di questo processo, i massimi vertici europei hanno pertanto deciso di rivedere gli obiettivi di PHARE e di riorientare il programma: *le nuove direttive guida del 1998 hanno a questo proposito specificato chiaramente che, da lì innanzi, il principale scopo sarebbe stato quello di aiutare l'Ungheria ad accedere il più rapidamente possibile all'Unione*³⁴ (EC 2000). In quest'ottica, PHARE avrebbe dovuto concentrarsi sulla trasposizione e l'applicazione dell'acquis, occupandosi segnatamente dei settori chiave identificati nei partenariati d'adesione e nei PNRA corrispondenti (EC 1998). Concretamente, PHARE mette attualmente l'accento su due priorità specifiche, che sono, da un lato, il rafforzamento e l'adattamento delle istituzioni (*institution-building support*), dall'altro, l'investimento (*investment support*)³⁵ (CE 1999, 21-23):

³⁴ La prova lampante dell'avvenuto riorientamento di PHARE è data dal fatto che il programma è stato posto sotto la responsabilità della Direzione generale dell'allargamento, che assicura pure, con l'aiuto del Comitato di gestione del programma PHARE, la coordinazione generale tra i tre strumenti di pre-adesione (PHARE, SAPARD ed ISPA) (CE 1999, 20).

³⁵ http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm; www.eudelegation.hu/phare1a_en.doc, 7, 10-11.

- *l'institution-building support si prefigge di aiutare l'Ungheria ad adattare ed a rafforzare le istituzioni democratiche, le regole del diritto, le amministrazioni pubbliche e tutte le altre entità*³⁶ *che hanno una responsabilità nella messa in opera e l'applicazione dell'acquis*³⁷. Lo scopo ultimo è evidentemente quello di permettere a tutte loro di acquisire le capacità necessarie per svolgere questo compito. Tale sostegno include quindi lo sviluppo delle strutture, delle risorse umane e delle competenze di gestione richieste a questo fine. Si tratta in pratica di formare ed equipaggiare i funzionari e gli ufficiali pubblici, i professionisti e gli attori del settore privato rilevanti, dai giudici ai controllori finanziari, dagli ispettori ambientali agli statistici. All'inizio delle operazioni di adeguamento istituzionale, PHARE si è concentrato sui quattro settori prioritari a corto termine segnalati nel partenariato d'adesione (finanza, agricoltura, ambiente, giustizia ed affari interni) e su alcuni specifici progetti che miravano a preparare l'Ungheria all'introduzione dei fondi strutturali, ma l'aiuto è in seguito stato esteso anche ad altri campi dell'acquis³⁸. Per concludere, questo tipo di assistenza viene fornita attraverso varie forme, tra le quali si possono in particolare segnalare la formula dei gemellaggi³⁹, la fornitura di saper-fare nell'ambito del programma TAIEX⁴⁰ e la riforma della funzione pubblica e di regolamentazione;

³⁶ Per esempio gli organi di supervisione (http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm).

³⁷ Come già fatto notare nel capitolo dedicato all'allargamento dell'UE, i paesi candidati non possono infatti limitarsi a riprendere l'acquis, ma devono pure garantire la sua effettiva ed efficiente messa in opera ed applicazione.

³⁸ A lungo termine, si prevede inoltre di coprire tutte quante le aree dell'acquis (CE 1999, 22).

³⁹ Il gemellaggio è il meccanismo principale del processo di *institution-building* e mette in relazione delle amministrazioni o delle organizzazioni semi-pubbliche dei paesi candidati con i loro omologhi negli Stati membri, al fine di operare congiuntamente su dei progetti ben definiti che implicano la trasposizione, la messa in opera e l'applicazione di una parte specifica dell'acquis (CE 1999, 34). In altre parole, l'UE mette a disposizione degli aspiranti membri l'essenziale delle competenze degli Stati membri attuali (CE 2000b, 12). La principale particolarità di questa soluzione risiede nell'obbligazione di fornire dei risultati: i gemellaggi non sono infatti stati concepiti per incoraggiare la cooperazione generale, bensì per produrre dei risultati definiti in anticipo tra le parti. Un'altra caratteristica di questa formula è il suo orizzonte a lungo termine: nella maggior parte dei casi, il gemellaggio consiste in effetti in una missione per un periodo superiore ai dodici mesi di uno o più consiglieri di pre-adesione. Questi distaccamenti di esperti possono comunque essere combinati, a dipendenza dei bisogni, con missioni di corta durata oppure con aiuti specializzati (www.eudelegation.hu/phare4a_en.php3; www.eudelegation.hu/phare1b_en.doc). Un aspetto importante per la riuscita dell'intera operazione è evidentemente costituito dalla cooperazione tra i funzionari e gli esperti nei paesi candidati. Quest'ultima è assicurata tramite i Punti Nazionali di Contatto, situati in ogni Stato membro o candidato e responsabili dell'identificazione delle risorse richieste per soddisfare i bisogni locali e del controllo dei progressi e della qualità nell'esecuzione dei programmi (www.eudelegation.hu/phare1a_en.doc, 9). In Ungheria, i progetti di gemellaggio attualmente in corso sono trentuno, su un totale di duecentocinquanta nell'insieme della regione est-europea. Questi progetti portano su vari settori (agricoltura, finanze pubbliche, giustizia ed affari interni, preparazione all'utilizzo degli strumenti di pre-adesione SAPARD ed ISPA, creazione di organismi di prova e di certificazione, sorveglianza del mercato, asilo e rifugiati, sicurezza chimica, sicurezza sociale dei lavoratori migranti) e tra i fornitori d'aiuto si trovano quasi tutte le nazioni più industrializzate dell'UE (EC 1999b, 10; CE 2000b, 12).

⁴⁰ TAIEX (Technical Assistance Information Exchange Office) ha cominciato le sue operazioni nel 1996, originariamente con l'obiettivo di apportare un supporto per la trasposizione dell'acquis relativo al mercato interno e per migliorare la capacità di traslazione e d'interpretazione dei paesi *partner*. In seguito, il suo ruolo è stato elargito e TAIEX mira oggi a fornire delle informazioni e delle competenze sull'integralità della legislazione comunitaria (www.eudelegation.hu/phare1a_en.doc, 9).

- l'adozione dell'acquis implica l'adattamento delle aziende e delle infrastrutture ungheresi in linea con gli *standard* comunitari, un'operazione che richiede investimenti ingenti. *E la seconda priorità odierna di PHARE è proprio quella di mobilitare i fondi necessari alla realizzazione di quest'investimenti, soprattutto in quei campi dove la legislazione dell'UE è sempre più esigente*⁴¹. Al fine di ottenere realmente un impatto positivo, l'*investment support* è limitato a quattro categorie principali: allineamento alle norme europee; sviluppo di politiche regionali, sociali e rurali simili a quelle praticate nell'UE; PMA; infrastrutture di larga scala, in particolar modo nei settori dell'ambiente e dei trasporti. Da ultimo, si deve ancora aggiungere che, in materia d'investimento, PHARE non può fornire che una parte delle risorse richieste, motivo per il quale la collaborazione con le altre IFI diventa fondamentale.

Per quel che riguarda la ripartizione dei fondi tra queste due priorità, il programma ne attribuisce circa il 30 % al rafforzamento istituzionale, mentre il restante 70 % va all'investimento. Quest'allocazione non riflette comunque l'importanza relativa delle due azioni, ma è bensì basata sulla valutazione dei bisogni, dei costi legati e della capacità del *partner* di assorbire i montanti a lui attribuiti (EC 2000).

Interessanti sin che si vuole, queste percentuali non dicono comunque nulla sul volume dell'aiuto. Il paragrafo seguente si prefigge pertanto di colmare questa lacuna e s'interessa ai montanti sborsati dall'UE nel quadro del programma PHARE, dalla sua entrata in vigore nel 1990 sino ad oggi.

C) Volume dell'aiuto e settori d'intervento

La tabella seguente riassume i fondi sin qui attribuiti all'Ungheria nell'ambito del programma PHARE.

Tabella 70: Fondi attribuiti all'Ungheria nell'ambito del programma PHARE, montante globale (in milioni di euro) (1990-1999)

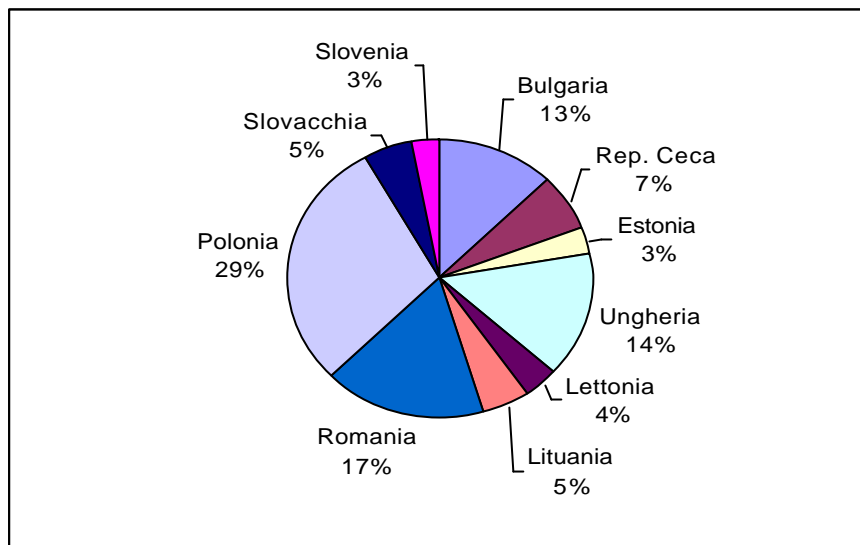
1990-1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	TOTALE
405,6	85	92	101	88	92,8	125,3	989,7

Fonte: www.eudelegation.hu/phare1f_en.doc; CE 1999, 37

Nel corso del decennio preso in considerazione, l'Ungheria ha potuto beneficiare di un apporto annuale grossomodo costante, situato attorno ai 100 milioni di euro. Tra tutti gli altri paesi dell'Europa centrale ed orientale, soltanto la Polonia e la Romania hanno ricevuto, nello stesso lasso di tempo, un montante totale di aiuti superiore.

⁴¹ Ambiente, trasporti, condizioni di lavoro, norme di qualità dei prodotti industriali e stabilimenti industriali su tutti (www.eudelegation.hu/phare1a_en.doc, 5).

Grafico 20: Fondi attribuiti da PHARE, per paese⁴² (in %) (1990-1999)



Fonte: CE 1999, 44

Tra il 1990 ed il 1999, la repubblica magiara ha pertanto catalizzato il 14 % del totale dei fondi messi a disposizione dei dieci paesi candidati. In aggiunta al grafico, si può comunque segnalare che *la parte dell'Ungheria nel totale dell'assistenza PHARE è diminuita progressivamente nel corso degli anni*. Un'analisi più dettagliata dei risultati indica infatti che, nei primi anni Novanta, la percentuale della repubblica magiara era superiore a questo valore di 14 %, mentre attualmente è leggermente inferiore e si situa attorno al 10 %. I motivi di tale evoluzione non sono comunque difficili da comprendere: da un lato, il programma era inizialmente destinato ad un numero limitato di nazioni, dall'altro, l'Ungheria è avanzata più rapidamente di altri paesi in materia di riforme economiche ed i bisogni sono calati a furia e misura di questi progressi.

Per quel che concerne l'utilizzo dei fondi, sino al 1997 essi sono essenzialmente stati impiegati al fine di facilitare la creazione dell'economia di mercato e di sostenere la liberalizzazione politica. Percentualmente, le problematiche della politica regionale, del settore privato e di quello finanziario hanno assorbito la maggior parte dei fondi. Aiuti sostanziosi sono pure stati ricevuti nel campo delle infrastrutture e dell'educazione, formazione e ricerca. In parole povere, l'assistenza ha portato prioritariamente su quegli aspetti che sono alla base del funzionamento di un'economia di mercato. Un altro dato alquanto interessante è poi quello relativo all'assistenza accordata al processo di democratizzazione: il valore zero sta infatti ad indicare che, almeno dal punto di vista politico, la transizione è stata completata assai rapidamente, così come d'altronde più volte

⁴² Il grafico include soltanto i dieci PECO candidati all'adesione all'UE. I restanti PECO che partecipano al programma PHARE hanno in ogni caso ricevuto delle somme inferiori rispetto all'Ungheria. È però chiaro che una loro inclusione nel calcolo avrebbe come effetto di diminuire la percentuale della repubblica magiara: nella realtà, la parte dell'assistenza accordata all'Ungheria è pertanto inferiore a 14 % del totale messo a disposizione da PHARE.

accennato nell'ambito di questo lavoro⁴³. Concretamente, l'aiuto è stato ripartito tra i differenti settori nella seguente maniera.

Tabella 71: Fondi attribuiti all'Ungheria nell'ambito del programma PHARE, per settore (in milioni di euro) (1990-1997)

	1990-1993	1994	1995	1996	1997	TOTALE
Settore pubblico, leggi, protezione del consumatore	24	0	3	18,5	13	58,5
Ristrutturazione agricola	68,5	0	10	0	0	78,5
Società civile e democratizzazione	0	0	0	0	0	0
Aiuto critico	0	0	0	0	0	0
Educazione, formazione e ricerca	71,4	24	16	10	10	131,4
Ambiente e sicurezza nucleare	47	15,5	12	0	0	74,5
Infrastrutture (energia, trasporti, telecomunicazioni)	8,3	29	36	26	29	128,3
Settore privato, settore finanziario e misure regionali integrate	142,4	16,5	11	46,5	36	252,4
Sviluppo sociale, impiego e salute pubblica	39	0	2	0	0	41
Altri	5	0	2	0	0	7

Fonte: www.eudelegation.hu/phare1f_en.doc

A partire dal 1998, PHARE si è poi, come detto, orientato verso i bisogni dell'Ungheria in prospettiva di una futura adesione all'UE. In quest'ottica, l'assistenza è stata centrata sulle priorità identificate nei partenariati d'adesione in materia di ripresa ed applicazione dell'acquis comunitario, ma di questo si è in parte già parlato nel paragrafo precedente. In questa sede, ci si limita pertanto a segnalare i settori prioritari sui quali ha deciso di mettere l'accento il programma PHARE nel 2000: criteri politici, agricoltura, ambiente, gestione delle frontiere, affari sociali, rafforzamento delle istituzioni nel settore giudiziario, politica strutturale ed investimento nella coesione economica e sociale (CE 2000b, 9).

Per quel che riguarda invece il futuro, PHARE è destinato a continuare a svolgere un ruolo di primo piano in Ungheria, visto e considerato che è stato designato come uno dei tre strumenti di pre-adesione per il periodo 2000-2006. Sino a quest'ultima data, i montanti a disposizione dell'insieme dei paesi candidati ammonteranno a 1'560 milioni di euro per anno. *Per quel che concerne la parte attribuita all'Ungheria, l'UE ha deciso che il paese riceverà ogni anno 96 milioni di euro*⁴⁴ (EC 1999b, 9).

⁴³ Si ricorda comunque al lettore che, seppure rispettati a grandi linee, i criteri politici di Copenaghen non lo sono ancora al 100 % (vedi parte II – capitolo 6). Come si vedrà tra poco, alla fine degli anni Novanta PHARE ha d'altronde concesso un aiuto proprio in questo senso.

⁴⁴ Nei calcoli dell'UE, l'Ungheria beneficerà di questo aiuto solo sino al 2002 compreso. Questo perché, come visto, la pianificazione finanziaria per il periodo 2000-2006 ha considerato l'ipotesi di un'adesione della repubblica magiara prima della fine dei sette anni sui quali portano le prospettive finanziarie dell'UE.

A questo punto, dopo avere presentato le caratteristiche, l'orientamento e la portata finanziaria di PHARE, non resta altro che concludere il discorso interrogandosi sulla sua efficacia e sull'impatto che esso ha avuto in Ungheria.

D) Analisi critica dell'assistenza PHARE: un primo bilancio alla fine degli anni Novanta

Prima di entrare nel vivo del soggetto, bisogna premettere che - e l'osservazione non vale solo per PHARE, bensì anche per tutte le altre misure d'assistenza che verranno analizzate nei paragrafi seguenti - la valutazione dell'efficacia e dell'impatto di un singolo programma non costituisce per niente un'impresa evidente. Questo principalmente per due motivi: innanzitutto, visto e considerato il numero elevato di donatori presente nel paese e la molteplicità delle azioni, è spesso difficile analizzare i programmi singolarmente. Secondariamente, dal momento che tutte le misure concernono un gruppo più ampio di nazioni, la maggior parte degli studi che hanno tentato una loro analisi individuale fanno riferimento alla regione Europa centrale ed orientale e non ai singoli stati. Fatta questa debita premessa, si può ora infine procedere ad un apprezzamento critico dell'azione di PHARE nel corso degli anni Novanta.

Il programma ha indubbiamente permesso di mobilitare delle risorse finanziarie di una certa entità in favore dell'Ungheria, fondi che il paese - questo appare evidente - avrebbe difficilmente potuto procurarsi in altro modo, soprattutto all'inizio della transizione. Al di là di ciò, bisogna comunque pure riconoscere che l'assistenza PHARE è stata soggetta a non poche critiche, in particolare proprio durante la prima metà del decennio, allorché i bisogni erano più ingenti ed urgenti (de Chavagnac 1993, 571; Slim 1993, 18; Mayhew 1996, 142-143, 146-151):

- a detta dei paesi beneficiari, l'apporto finanziario è, in fin dei conti, stato modesto e non ha permesso di fare progredire in maniera determinante le riforme economiche. Tanto per fare un esempio concreto, il contributo PHARE accordato all'Ungheria nel 1993 ha rappresentato 0,5 % del budget nazionale. Inoltre, paragonato a quello fornito nel quadro dei fondi strutturali comunitari, l'aiuto pro capite di PHARE è stato di gran lunga inferiore. A parziale giustificazione dell'UE, si deve comunque dire che il programma non riguarda soltanto l'Ungheria, bensì l'insieme dei PECO. Per il budget dell'Unione, l'importanza di PHARE non è pertanto da sottovalutare e questo conduce ad una situazione paradossale: per i parlamentari europei, primi responsabili del budget comunitario, il sostegno all'Europa centrale ed orientale ha infatti un costo d'opportunità elevato, mentre, dal punto di vista dei singoli beneficiari, i fondi attribuiti a livello nazionale sono invece alquanto scarsi;

- la gestione del programma da parte delle autorità europee è anch'essa stata al centro di critiche ed è a lungo stata ritenuta uno dei principali ostacoli alla sua efficacia. Le risorse sono spesso state utilizzate senza una vera fissazione delle priorità, cosicché i casi di fondi investiti in progetti di debole portata non sono stati rari ed i crediti non hanno così contribuito al processo di transizione come avrebbero invece potuto. Le procedure si sono

inoltre, sovente, rivelate lente e complesse, mentre il numero degli effettivi della Commissione ha in alcune occasioni dato l'impressione di essere inadeguato in rapporto ai bisogni;

- nei primi anni, PHARE ha come visto messo l'accento sull'assistenza tecnica. I consulenti occidentali sono da più parti stati accusati di essere troppo cari e lenti, nonché di fornire degli avvisi sempre differenti, ingegnosi e debolmente applicati. *In parole povere, le critiche hanno portato sull'ingaggio di esperti che non presentavano un buon rapporto qualità-prezzo*, ciò che ha addirittura spinto alcuni a parlare, senza mezzi termini, di un programma destinato essenzialmente ai consulenti occidentali;
- vista la sua natura, PHARE avrebbe anche potuto contribuire alla realizzazione di alcuni obiettivi non direttamente legati ai progetti, come ad esempio un miglioramento della qualità dell'amministrazione e della funzione pubblica o la formazione di personale da poi utilizzare in altri settori dell'economia. A causa dell'estrema centralizzazione del programma, per lo più controllato dalla Commissione a Bruxelles o dalla sua delegazione nel paese beneficiario, questi effetti sono però rimasti limitati: *le autorità magiare non hanno così potuto vivere la proficua esperienza di prendere a carico un programma nazionale nel suo insieme e di gestirlo nella maniera più efficace possibile*. Inoltre, neppure la presenza delle unità di gestione dei progetti sul territorio ungherese ha profittato più di quel tanto alla nazione, visto e considerato che *le influenze al di fuori dei ministeri a cui esse erano legate sono state minime*⁴⁵. D'altro canto, è però anche vero che alcune delle istituzioni od unità create da PHARE hanno provocato degli impatti innegabili in campi politici od amministrativi altri che i loro: *in questo senso, PHARE ha effettivamente giocato il ruolo di catalizzatore*⁴⁶;
- per finire, *altre critiche hanno invece riguardato le ingerenze politiche da parte degli Stati membri, l'insufficiente sostegno popolare accordato a PHARE*⁴⁷ *ed il livello del tasso di versamento, non inferiore a quello di altri programmi ma neppure superiore*.

Senza questi problemi, il contributo di PHARE sarebbe con ogni probabilità risultato più importante, anche se rimane praticamente impossibile affermare in quale misura. Quello che è certo, è invece il fatto che, in Europa centrale ed orientale, l'impatto di PHARE non è stato limitato soltanto per colpa delle carenze accusate in casa comunitaria, bensì anche a causa di alcune difficoltà riscontrate nei paesi beneficiari (Mayhew 1996, 152-153):

- *i frequenti cambiamenti di governo e, in minor misura, di funzionari hanno provocato una continua revisione degli orientamenti politici*. Seppure normale all'inizio di una fase di transizione come quella che stanno vivendo i paesi dell'est, questa situazione ha indubbiamente contribuito a frenare il programma;

⁴⁵ Le amministrazioni regionali ed il settore privato non hanno quindi in pratica avuto nessun contatto con queste unità (Mayhew 1996, 148).

⁴⁶ In Ungheria, per esempio, la fondazione ungherese per la promozione dell'azienda ha svolto un ruolo importante in qualità di fornitrice di servizi alle piccole aziende (Mayhew 1996, 148).

⁴⁷ Questo comunque non solo nell'UE, ma pure negli stati beneficiari.

- *i fondi non sono sempre stati utilizzati nella maniera più efficace e per i progetti più interessanti.* Questo è stato principalmente dovuto al fatto che la problematica dell'assistenza ha sempre comportato una forte componente politica, con i ministri a battersi tra di loro per potere usufruire delle risorse;
- *gli aiuti di PHARE sono per lo più accordati sotto forma di doni, ciò che significa quindi che gli stessi non implicano alcun onere futuro sul budget. Le autorità si sono quindi spesso disinteressate di questa forma di assistenza, che non ha di certo ricevuto la medesima attenzione dei prestiti di altre istituzioni finanziarie internazionali, quest'ultimi soggetti al servizio del debito.* I fondi PHARE sono così raramente stati coordinati con le spese del budget nazionale o con le altre fonti esterne di credito.

Come detto in apertura di paragrafo, le critiche a PHARE sono state particolarmente intense nella prima metà degli anni Novanta. *Queste prime manifestazioni di malumore hanno condotto l'UE a rimettere in questione il sistema di gestione del programma, che è stato profondamente riformato a partire dal 1998, in concomitanza con il cambiamento di orientamento segnalato in precedenza. L'obiettivo dichiarato della riforma, ancora in corso, è quello di migliorare la rapidità, l'efficacia e la trasparenza degli interventi, così da evitare, in futuro, una dispersione troppo importante dei fondi.* Tra le novità, si possono segnatamente citare la volontà di accrescere la capacità di assorbimento delle risorse, in calo dal 1995 al 1999, e di aumentare la responsabilità dei paesi beneficiari. Da questo punto di vista, si cerca di fare già ricorso a quelle istituzioni ed agenzie che saranno responsabili della gestione e dell'applicazione dei programmi finanziati dai fondi comunitari quando l'Ungheria farà parte dell'UE. A partire dal mese di dicembre del 1998, l'entità centrale attraverso la quale sono canalizzati tutti i fondi dell'UE - PHARE compreso - è un Fondo Nazionale situato all'interno della "*Hungarian State Treasury*" (EC 1999b, 8-9). Una recente comunicazione, intitolata "*Evaluation PHARE 2000*", approfondisce ulteriormente le strutture di gestione fondamentali: "*premièrement, la gestion pourra être entièrement décentralisée à partir de 2002 si les conditions préalables strictes fixées dans le règlement n° 1266/99 sur la coordination de l'assistance aux pays candidats dans le cadre de la stratégie de pré-adhésion sont remplies. Deuxièmement, la programmation PHARE pourra devenir pluriannuelle si les stratégies d'appui sont en place. Troisièmement, les tendances suivies depuis 1997 trouveront un prolongement sous la forme d'un rôle accru des délégations, d'une poursuite de la rationalisation des procédures et, enfin, d'une gestion allant davantage dans le sens du renforcement de l'impact des projets PHARE sur la création d'institutions, l'investissement dans l'harmonisation avec l'acquis communautaire et la cohésion économique et sociale*" (CE 2000b, 10).

A questo punto, a mo' di conclusione, come giudicare, in fin dei conti, l'impatto di PHARE?

Nel 1996, Mayhew ha a questo proposito scritto che "*le bilan de PHARE en terme d'efficacité globale est donc mitigé: il n'est pas aussi mauvais que nombre de gens jaloux de ses ressources voudraient nous le faire croire, mais pas aussi bon qu'il pourrait*

l'être...Toutefois aucun programme d'assistance n'a jamais été parfait et PHARE est loin d'être le pire. Comme le dit l'un des coordinateurs de l'aide en Europe centrale: je hais PHARE mais c'est le meilleur programme d'assistance existant dans mon pays". Queste osservazioni, oltretutto perché formulate in un momento in cui le critiche nei confronti del programma non si risparmiavano di certo, rispecchiano molto bene l'impatto che PHARE ha avuto nell'Europa centrale ed orientale. A prima vista, sembrerebbe infatti che, proprio per i motivi evidenziati sopra, il programma non abbia contribuito in maniera significativa ai progressi del processo di transizione. Ma analizzando più da vicino la problematica, si deve constatare che, nonostante tutto, PHARE ha svolto un ruolo di catalizzatore nei settori in cui è intervenuto, al punto che si possono citare una moltitudine di operazioni finanziate dal programma e che hanno permesso di progredire in altri campi: *anche se a livello macroeconomico la sua azione è spesso passata inosservata, PHARE ha dunque permesso dei miglioramenti settoriali ed ha dato il suo contributo all'avanzamento del processo di transizione in Ungheria*⁴⁸ (Mayhew 1996, 147, 151-153).

2.2 Altre forme d'assistenza comunitaria

Se, da un lato, PHARE costituisce storicamente l'elemento centrale della sua strategia di aiuto all'Ungheria, dall'altro, l'UE ha comunque pure proposto anche altre misure d'intervento complementari. Tra queste, meritano una citazione particolare l'assistenza alla bilancia dei pagamenti, i programmi SAPARD ed ISPA e l'attività della BEI.

A) *I prestiti comunitari d'inizio anni Novanta*

Nel 1989, il FMI ha sospeso gli aiuti all'Ungheria in ragione del deterioramento della situazione economica e finanziaria interna ed esterna del paese⁴⁹. In seguito a quella decisione, le autorità magiare hanno sollecitato un'assistenza supplementare da parte dell'allora Comunità Europea, allo scopo di fare fronte al servizio sempre più imponente del debito, di ricostituire le riserve di cambio, di sostenere la bilancia dei pagamenti e d'istituire la convertibilità per le operazioni rilevanti dalla bilancia corrente. La Commissione europea ha reagito positivamente a questa richiesta e, nel 1990, ha approvato un prestito all'aggiustamento strutturale del valore di 870 milioni di ECU, prestito che è stato ripartito su più anni ed è stato versato in tre tappe, tutte subordinate al rispetto di determinate esigenze⁵⁰. Questo primo intervento si è però rivelato insufficiente e Budapest ha chiesto altri aiuti al G-24 ed alla Comunità Europea. Nel 1991, Bruxelles ha accolto anche questa seconda domanda ed ha accordato un'ulteriore prestito di 180 milioni di ECU, a condizione però che gli altri membri del G-24 avessero fatto altrettanto. *L'azione della CE e del G-24*

⁴⁸ La conclusione è fondata su delle osservazioni che datano del 1996 e che non sono pertanto attuali. Visto e considerato che i grandi cambiamenti del sistema di gestione sono ancora in fase d'introduzione, la valutazione odierna dell'impatto di PHARE non si discosta però molto da quella di qualche anno fa.

⁴⁹ A questo proposito, vedi anche parte II – capitolo 8.3.

⁵⁰ Il versamento della prima fetta è stato subordinato alla conclusione di un accordo con il FMI. Quello delle altre due al rispetto dei criteri macroeconomici e strutturali menzionati nel protocollo d'accordo ulteriormente firmato tra la Commissione e le autorità ungheresi (CE 1994, 61).

*ha rapidamente dato i suoi frutti ed ha permesso all'Ungheria di sormontare la difficile situazione economica e politica, nonché di attenuare i problemi della bilancia dei pagamenti e di contribuire a ritrovare un accesso ai mercati internazionali di capitali*⁵¹ (Slim 1993, 11; CE 1994, 61; NU 1994, 296).

B) SAPARD ed ISPA: due nuovi strumenti di pre-adesione

Da qualche anno a questa parte, il sostegno del processo di pre-adesione è ormai l'obiettivo prioritario del programma PHARE, che è anche diventato il principale strumento - nonché inizialmente unico - in questo senso. Attualmente, la strategia di avvicinamento all'UE non riposa però più unicamente su PHARE, bensì pure su altri due programmi entrati in vigore nel 2000⁵².

*a) Il programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale (SAPARD*⁵³*)*

*SAPARD si prefigge di aiutare i PECO a risolvere i loro problemi di aggiustamento strutturale nel settore agricolo e nelle aree rurali*⁵⁴*, nonché di assisterli nelle operazioni di ripresa ed applicazione dell'acquis relativo alla PAC* (EC 2000). In quest'ottica, l'UE ha definito una vasta gamma di provvedimenti suscettibili di beneficiare dell'assistenza SAPARD (vedi riquadro 9). Per quel che concerne invece la gestione del programma, SAPARD fa capo ad un approccio decentralizzato: la realizzazione dei progetti e la gestione dei pagamenti sono infatti stati affidati ad un'agenzia accreditata ed appositamente incaricata. In Ungheria, si era inizialmente previsto di conferire questa responsabilità al Centro d'Intervento Agricolo, ma l'incarico di agire come agenzia SAPARD è poi finalmente stato attribuito al ministero dell'agricoltura e dello sviluppo regionale. *Questo repentino cambiamento d'orientamento - ed è questo l'aspetto essenziale da ritenere - ha provocato alcuni ritardi nella preparazione dell'introduzione del programma.*

⁵¹ Prova ne è che questo aiuto supplementare è stato reputato superfluo già nel 1992 e non è pertanto più stato concesso (NU 1994, 296).

⁵² Anche questi due programmi, così come PHARE, forniscono degli aiuti non rimborsabili (BEI 2000a). I paesi candidati beneficeranno dei tre strumenti di pre-adesione sino al momento della loro entrata nell'UE, dopodiché essi potranno usufruire dell'assistenza comunitaria, in particolare dei fondi strutturali. Il montante di aiuti a titolo di PHARE, ISPA e SAPARD resterà comunque costante sino al 2006, ciò che significa quindi che i fondi si concentreranno su un numero sempre più ridotto di paesi a furia e misura delle adesioni, sempre naturalmente che ce ne siano prima del 2006 (Baché 1999, 374; http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm).

⁵³ Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development.

⁵⁴ Lo sviluppo rurale consiste essenzialmente in tre tipi di azioni: l'assistenza agli agricoltori nelle regioni meno favorite, la creazione di impieghi non agricoli e la promozione di un'agricoltura rispettosa dell'ambiente.

Riquadro 9: Misure suscettibili di beneficiare dell'assistenza SAPARD

- gli investimenti in proprietà agricole
- il miglioramento della trasformazione e della commercializzazione dei prodotti agricoli ed alieutici
- il miglioramento delle strutture di controllo della qualità e della salute animale e fitosanitaria
- la promozione di metodi di produzione agricola per la protezione dell'ambiente
- la diversificazione delle attività economiche nelle aree rurali
- la creazione di sussidi e servizi per la gestione delle aziende agricole
- l'istituzione di gruppi di produttori
- il restauro dei villaggi e la preservazione del patrimonio rurale
- il miglioramento e la redistribuzione della terra
- l'istituzione e l'aggiornamento dei catasti
- il miglioramento della formazione professionale
- lo sviluppo ed il miglioramento dell'infrastruttura rurale
- la gestione delle risorse idriche
- la promozione della selvicoltura, compreso il rimboschimento, gli investimenti nelle tenute boschive possedute da proprietari privati e la trasformazione e la commercializzazione di prodotti della selvicoltura
- il finanziamento dell'assistenza tecnica, ivi compresi gli studi

Fonte: http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm

Passando alla componente finanziaria, SAPARD dispone - per il periodo 2000-2006 - di un budget annuale di 520 milioni di euro, montante da ripartire tra i dieci paesi candidati all'adesione all'UE. I fondi, che sono finanziati dalla sezione garanzia del FEAOG⁵⁵, sono ripartiti tra i papabili in funzione di quattro criteri oggettivi: popolazione agricola, superficie delle zone agricole, PIL e situazione territoriale specifica. *Per quel che concerne l'Ungheria, il contributo annuo comunitario è così stato fissato a 38,7 milioni di euro*, per delle spese pubbliche annuali stimate a 50,5 milioni di euro. La differenza si spiega per il semplice fatto che SAPARD contribuisce al finanziamento dei progetti soltanto sino al 75 % del montante totale ammissibile⁵⁶, mentre il restante 25 % è a carico dei PECO.

Un ultimo aspetto che va segnalato riguarda l'obbligo imposto ai paesi candidati di elaborare, preliminarmente alla ricezione dell'assistenza, un programma di sviluppo delle zone rurali per il periodo 2000-2006. Il piano ungherese, che serve da base alle discussioni con la Commissione europea⁵⁷, è stato approvato da quest'ultima nell'ottobre 2000. Esso riposa su due grandi priorità, vale a dire l'ottenimento di una maggiore competitività del settore agricolo e delle industrie di trasformazione mettendo l'accento sulla protezione dell'ambiente e sul miglioramento della capacità d'adattamento delle aree rurali.

⁵⁵ Fondo Europeo Agricolo di Orientamento e Garanzia.

⁵⁶ In caso di azioni che producono un reddito, la percentuale del contributo comunitario è comunque inferiore. Questi investimenti possono in effetti essere finanziati da aiuti pubblici solo sino a 50 % del costo totale ammissibile, mentre SAPARD può finanziare sino a 75 % di tali aiuti (http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm).

⁵⁷ http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm.

In conclusione, i fondi che SAPARD accorderà all'Ungheria nei prossimi anni sono quantitativamente importanti, anche se, visti e considerati gli enormi bisogni nei settori toccati dal programma, non sono ancora sufficienti. *Al di là di quelli specifici citati in apertura del paragrafo, uno degli obiettivi di SAPARD deve pertanto essere quello di pervenire a creare un effetto moltiplicatore, così da mobilitare altre risorse* (Lhomel 1999, 21-22; CE 2000b, 11).

b) Lo strumento di pre-adesione per le politiche strutturali (ISPA)⁵⁸

L'ISPA, che mette l'accento su delle misure più o meno simili a quelle dell'attuale fondo di coesione dell'UE⁵⁹ (EC 1999b, 9), è un *programma destinato principalmente al finanziamento di progetti nei settori dell'ambiente e dei trasporti*^{60 61} (Baché 1999, 374; Rucker 3-00, 72):

- in campo ambientale, l'obiettivo prioritario è quello di aiutare i PECO ad effettuare gli investimenti necessari per allineare le loro legislazioni con quella comunitaria. In Ungheria, ad esempio, i problemi ambientali sono molto più accentuati rispetto a quelli esistenti negli Stati membri attuali, cosicché i bisogni finanziari sono ingenti. In quest'ottica, ISPA cerca pertanto di concentrarsi sulle direttive più costose da applicare⁶²;
- per quel che concerne invece i trasporti, si tratta innanzitutto di riparare e ricostruire le infrastrutture, sia stradali che ferroviarie. In una seconda fase, bisognerà poi estenderle e collegarle con le maggiori reti di trasporto transeuropee. Anche in questo settore, l'adeguamento agli *standard* europei richiederà degli apporti finanziari enormi.

Contribuendo alla realizzazione di grandi progetti, *ISPA ha inoltre pure la vocazione di gettare le basi per un futuro utilizzo dei fondi strutturali comunitari*: il programma dovrebbe in effetti permettere alle rispettive autorità nazionali di acquisire una certa esperienza in materia di gestione d'investimenti strategici di portata non indifferente.

Istituzionalmente parlando, il programma è gestito allo stesso modo di PHARE, con il Fondo nazionale del ministero delle finanze incaricato della gestione globale e varie agenzie responsabili della sua realizzazione tecnica. I paesi beneficiari dell'aiuto possono inoltre proporre, tramite i coordinatori nazionali di ISPA, i progetti che essi vorrebbero finanziare attraverso questi fondi⁶³ (CE 2000b, 11).

⁵⁸ Instrument for Structural Policies for pre-Accession.

⁵⁹ Si ricorda che i paesi attualmente beneficiari del fondo di coesione dell'UE sono Irlanda, Grecia, Portogallo e Spagna.

⁶⁰ Una minima parte del budget di ISPA è comunque anche accordata all'assistenza tecnica. Tra le misure di questo tipo e gli investimenti finanziati da ISPA esiste d'altronde un legame, nel senso che, grazie a questa particolare forma d'aiuto, i progetti potrebbero presentare un livello qualitativo più elevato, sia in termine di gestione che d'impatto (www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/sectors_en.htm).

⁶¹ http://europa.eu.int/comm/dg6/publi/fact/sapard/index_it.htm.

⁶² In particolare quelle relative alle acque residuali ed ai rifiuti solidi (CE 2000b, 11).

⁶³ I progetti devono però fare parte di un piano settoriale d'investimento adottato dal paese candidato ed approvato dalla Commissione europea (www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/ispa_en.htm).

Il budget annuale di ISPA ammonta, globalmente, a 1'040 milioni di euro (European Commission 2000), fondi che sono ripartiti tra i dieci candidati sulla base della popolazione, del PIL pro capite e dell'area del territorio. Al fine di incoraggiare i beneficiari a proporre progetti di qualità e di garantire una certa flessibilità nella gestione dei fondi, il montante esatto che ogni singolo stato è autorizzato a ricevere non è però stato fissato in modo preciso, ma può oscillare all'interno di un intervallo predefinito.

Tabella 72: Intervalli per la ripartizione dei fondi ISPA

Paese candidato	Intervallo
Bulgaria	8%-12%
Repubblica ceca	5,5%-8%
Estonia	2%-3,5%
Ungheria	7%-10%
Lituania	4%-6%
Lettonia	3,5%-5,5%
Polonia	30%-37%
Romania	20%-26%
Slovenia	1%-2%
Slovacchia	3,5%-5,5%

Fonte: www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/provisions_en.htm

Il tasso d'assistenza effettivo dipende da tre criteri: le sovvenzioni disponibili, il reddito potenziale che i progetti possono generare e l'applicazione del principio del "chi inquina paga"⁶⁴. *Per il periodo 2000-2002, l'Ungheria beneficerà annualmente di 87,7 milioni di euro*⁶⁵ (CE 2000b, 9). Così come SAPARD, è bene ricordare che neppure ISPA finanzia la totalità della spesa pubblica, ma al massimo il 75 % della stessa⁶⁶. *Per quel che concerne gli investimenti effettivamente realizzati con l'apporto finanziario di ISPA - e con questo si vuole concludere - si può invece segnalare che, in Ungheria, sono attualmente in fase di realizzazione sette progetti nel settore dell'ambiente e sei in quello dei trasporti, per un totale quindi di tredici*⁶⁷. Tra tutti gli altri nove paesi candidati, soltanto la Polonia se ne è vista approvare un numero superiore⁶⁸.

⁶⁴ www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/provisions_en.htm.

⁶⁵ I prestiti sono concessi secondo le seguenti modalità: il paese beneficiario riceve 10 % del montante a lui dovuto al momento della firma dell'approvazione del progetto da parte della Commissione. Un ulteriore 10 % è versato alla firma del primo contratto, mentre il restante 80% è rimborsato sulla base del pagamento delle fatture (www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/rules_en.htm).

⁶⁶ Eccezionalmente, il finanziamento può però anche corrispondere a 85 % del totale della spesa (www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/provisions_en.htm).

⁶⁷ www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/projec_en.htm.

⁶⁸ Il fatto che l'Ungheria abbia ottenuto un'assistenza maggiore rispetto a tanti suoi vicini non è comunque negativo. La scarsità di aiuti nelle altre nazioni è in effetti in gran parte dovuta all'incapacità degli stessi di presentare alla Commissione europea dei progetti valevoli e che rispettano strettamente i criteri definiti (Rucker 3-00, 72).

In conclusione, i due nuovi strumenti vanno ad aggiungersi a PHARE in vista di favorire la preparazione all'adesione dell'Ungheria e degli altri paesi candidati. *A differenza di PHARE, i cui obiettivi sono piuttosto generali, SAPARD ed ISPA si occupano però più che altro di problemi in campi specifici e ben definiti.* Globalmente, i montanti che saranno annualmente messi a disposizione dell'Ungheria nell'ambito della strategia di pre-adesione sono i seguenti⁶⁹.

Tabella 73: Aiuto di pre-adesione in favore dell'Ungheria (montanti annuali) (in milioni di euro)

Programma	Aiuto
PHARE	96
SAPARD	38,7
ISPA	87,7
TOTALE	222,4

Fonte: elaborazione personale

L'ultima annotazione riguarda il fatto che la concessione di questi aiuti è subordinata al rispetto degli impegni presi dal paese nel quadro degli accordi d'associazione, all'avanzamento nella soddisfazione dei criteri di Copenaghen ed ai progressi nell'introduzione del partenariato d'adesione. In caso contrario, il Consiglio dei ministri ha il diritto di sospendere i versamenti ed eventualmente trasferire le somme promesse ad un altro stato (EC 1999c, 11).

C) *L'azione della Banca Europea d'Investimento (BEI)*

a) *L'attività della BEI*

La BEI, creata nel 1958 sulla base del TR, è l'istituzione di finanziamento dell'UE e si procura l'essenziale delle risorse necessarie alle sue operazioni sui mercati internazionali di capitali, dove, da qualche anno a questa parte, è ormai diventata uno dei principali mutuatari. La Banca è pertanto autonoma dal punto di vista finanziario e non dipende dal budget dell'Unione (Messner 1998, 36; BEI 2000a). Il suo scopo primario è quello di finanziare degli investimenti che rafforzano l'integrazione europea, promuovendo le politiche comunitarie e lo sviluppo equilibrato dell'UE. In quest'ottica, la BEI sostiene dei progetti - negli Stati membri ed in centoventi altri paesi sparsi nel mondo intero - che danno un'espressione pratica agli obiettivi dell'Unione. Uno di questi è da sempre rappresentato dalla politica di aiuto e di cooperazione, che, per quel che concerne l'Europa centrale ed orientale, mira oggi a preparare i paesi della zona in vista dell'adesione all'UE: *pur se l'essenziale della sua attività si svolge tuttora all'interno dell'Unione, la BEI cerca*

⁶⁹ Si ricorda che l'aiuto di pre-adesione sarà accordato solo sino al momento dell'entrata nell'UE.

*pertanto di sostenere, nel limite del possibile, l'odierno processo di allargamento dell'UE*⁷⁰ (BEI 2000a; EIB 2000). A questo proposito, la Banca orienta la sua attività in funzione delle priorità definite nei differenti partenariati d'adesione (Messner 1998, 38) ed i suoi principali settori d'intervento sono i seguenti: trasporti, telecomunicazioni, energia, industria, protezione ambientale, turismo, salute ed educazione (EIB 8.11.00). Oltre a tutte queste azioni che si prefiggono di favorire l'adattamento dei PECO agli *standard* comunitari, in alcune specifiche nazioni dell'Europa centrale ed orientale - Ungheria compresa - la BEI svolge pure un ruolo assai particolare, *ruolo che consiste a sostenere la crescita e l'internazionalizzazione dei mercati dei capitali nazionali*⁷¹. In quest'ottica, quando ciò è appropriato e possibile, la BEI effettua i suoi mutui e fornisce i crediti direttamente nella moneta locale⁷² (EIB 13.4.00). Così facendo, la Banca permette di girare il risparmio interno verso dei progetti produttivi, eliminando al tempo stesso i rischi di cambio per i loro promotori (Messner 1998, 40-41).

b) Il meccanismo di finanziamento

Gli statuti della BEI prevedono che la sua partecipazione finanziaria ad un investimento non può eccedere 50 % del costo totale del progetto. La BEI è quindi, per natura, una fonte complementare di finanziamento e le sue risorse vanno sempre ad aggiungersi ad altre, che possono per esempio provenire dai promotori stessi dell'investimento o da istituzioni finanziarie ed organizzazioni internazionali con interessi simili nella regione⁷³.

Per quel che concerne la forma dell'aiuto, la BEI fornisce un'assistenza sotto forma di prestiti. Conformemente alla ripartizione dei compiti tra la l'UE e la Banca, la prima accorda infatti delle sovvenzioni non rimborsabili, mentre i montanti concessi dalla seconda sono sottomessi al pagamento degli interessi e vanno restituiti alla loro scadenza (BEI 2000a). Il finanziamento può essere di due tipi (NU 1993, 203; Messner 1998, 40-42):

⁷⁰ Così come è stato il caso per PHARE, anche l'orientamento dell'assistenza della BEI è evoluto in funzione dei bisogni dell'Ungheria. Sino a qualche anno fa, il sostegno della transizione era infatti l'obiettivo prioritario della Banca, mentre oggi essa si concentra piuttosto sugli investimenti che aiutano a preparare l'adesione (EIB 7.4.00).

⁷¹ Lo sviluppo dei mercati dei capitali nazionali è da sempre uno degli obiettivi della BEI. Nel passato, questa istituzione ha per esempio giocato un ruolo importante in questo senso in Grecia, Spagna e Portogallo (Messner 1998, 41).

⁷² Per il momento, la Banca effettua operazioni di questo genere nelle monete di Polonia, Estonia, Repubblica ceca ed Ungheria. In quest'ultimo stato, la BEI ha per esempio messo in pratica un primo programma-quadro d'emissione di fiorini nel 1998, per un volume di 20 miliardi. La Banca ha in quell'occasione proceduto all'emissione sul mercato ungherese di obbligazioni in fiorini ed ha concesso dei prestiti in questa moneta a dei promotori di progetti in Ungheria. Simultaneamente, la BEI ha pure emesso delle obbligazioni a tasso variabile a cinque anni legate al tasso interbancario offerto a Budapest. Per il paese, si è trattato di una novità assoluta, visto e considerato che, sino a quella data, tutte le obbligazioni di quel tipo erano legate al rendimento dei buoni del Tesoro magiaro od all'inflazione (Messner 1998, 41).

⁷³ In Ungheria e nell'Europa dell'est più in generale, la BEI coopera in particolare con le istituzioni del gruppo della BM, la BERS, il Fondo nordico di finanziamento dell'ambiente, la Banca nordica d'investimento, il Fondo di sviluppo sociale del Consiglio dell'Europa, nonché con delle banche specializzate degli Stati membri o di altri paesi che mettono in atto dei programmi di sviluppo nella regione (BEI 2000a). Sempre a proposito di cooperazione, è poi ovvio che l'azione della BEI è condotta in stretta collaborazione con la Commissione europea, al fine di garantire una complementarità ottimale tra le risorse di PHARE e quelle della Banca (Messner 1998, 36-38).

- per gli investimenti superiori a 20-25 milioni di euro, i prestiti sono di norma attribuiti direttamente ai promotori;
- per i progetti di più piccola dimensione, la BEI ricorre invece alla formula del prestito globale, che consiste a fornire dei crediti tramite l'intermediario di un'istituzione finanziaria operante a livello nazionale o regionale. I crediti sono in genere accordati a delle banche locali selezionate dalla BEI e queste si occupano poi di ridistribuire i fondi - attraverso dei prestiti da loro decisi⁷⁴ - all'interno del paese prescelto per l'aiuto⁷⁵.

Le condizioni di finanziamento sono le seguenti (Messner 1998, 42; BEI 2000a):

- *i prestiti possono essere versati in tutte le monete facenti l'oggetto di transazioni internazionali, a seconda delle preferenze dei beneficiari e delle disponibilità del momento.* La maggior parte di essi sono comunque accordati in euro ed in \$. Nella misura del possibile, la BEI cerca però anche, come detto, di procurarsi i fondi sui mercati locali e di fornire - nel caso ungherese - direttamente dei fiorini;
- *l'azione della BEI s'iscrive quasi sempre in una prospettiva di medio-lungo termine.* La durata dei prestiti dipende dal tipo di progetto e dalla probabilità di vita degli attivi che sono finanziati, ma non supera mai in genere i 10-12 anni per i progetti industriali ed i 12-15 anni per quelli infrastrutturali⁷⁶. Il rimborso s'effettua invece abitualmente in semestralità costanti, che comprendono sia il principale che gli interessi;
- *la BEI non ha scopo di lucro ed i tassi d'interesse riflettono pertanto, a grandi linee, il costo dell'ottenimento delle risorse per la Banca.* Inoltre, grazie alla sua eccellente quotazione di credito (AAA), la BEI è in grado di offrire dei tassi estremamente competitivi e le condizioni di prestito sono quindi generalmente più favorevoli di quelle che avrebbero potuto essere offerte dal mercato. Sempre a proposito di tassi d'interesse, si può poi ancora segnalare che essi sono fissi per ciascuna delle monete di versamento della Banca;
- *conformemente ai suoi statuti, la BEI subordina la concessione dell'assistenza a delle garanzie appropriate,* quali ad esempio quella dello Stato in cui viene realizzato il progetto o quella di una banca commerciale da lei riconosciuta;
- *al di là di una certa soglia, come è d'altronde tradizione nella pratica internazionale, la BEI esige che i contratti di lavoro e di fornitura di beni e servizi vengano attribuiti tramite un appello alla concorrenza internazionale.*

⁷⁴ In altre parole, la BEI presta a queste banche locali e quest'ultime prestano i fondi ricevuti ai beneficiari finali.

⁷⁵ Le istituzioni che svolgono questo ruolo d'intermediario sono pure responsabili della valutazione dei progetti, della presa a carico del rischio di credito e della fissazione delle condizioni di prestito per i beneficiari finali. Nonostante la relativa libertà d'azione di cui godono gli intermediari, gli investimenti che essi decidono di finanziare devono però ovviamente essere approvati anche dalla BEI (BEI 2000a).

⁷⁶ In casi veramente eccezionali, possono però anche essere accordati dei prestiti della durata di vent'anni (Messner 1998, 42).

In conclusione di questo paragrafo, si può senza dubbio fare risaltare una caratteristica alquanto interessante dell'attività della BEI, ovvero *la stretta collaborazione tra quest'ultima e le banche commerciali nei paesi di destinazione dell'assistenza*. Quest'ultime hanno infatti l'opportunità di partecipare al cofinanziamento di un progetto, di garantire un prestito della Banca e di svolgere un ruolo d'intermediario per suo conto (BEI 2000a): oltre che direttamente attraverso l'apporto di risorse finanziarie fresche, la BEI contribuisce quindi a sostenere i PECO pure in un modo indiretto, nel caso specifico favorendo lo sviluppo del settore bancario.

A questo punto, dopo avere presentato i principali aspetti legati al finanziamento offerto dalla BEI nel quadro del processo d'assistenza della comunità internazionale in Ungheria, si può ora infine passare allo stadio successivo - e probabilmente più interessante - dell'analisi, vale a dire la presentazione e la valutazione dell'azione concreta della Banca in territorio magiaro.

c) *Le cifre dell'aiuto ed i principali settori finanziati dalla BEI*

L'attività della BEI in Ungheria è incominciata nel 1990 sulla base di un accordo generale che l'istituzione finanziaria ha firmato con la BNU. In seguito, la BEI e la repubblica magiara hanno poi concluso altri due accordi: il primo, sulla cooperazione finanziaria, nel 1994 ed il secondo, più generale, nel 1997 (NBH 1998, 116).

Sino ad oggi, la BEI ha partecipato al finanziamento di venticinque progetti in Ungheria, per un investimento globale di 1'452 milioni di euro (NBH 1999, 125). Considerato dal punto di vista assoluto, l'intervento della Banca è inoltre andato in crescendo con il passare degli anni:

- da un lato, nei primi cinque anni d'attività della BEI nel paese (1990-1994), l'aiuto è ammontato a 537 milioni di euro, contro i 915 milioni che sono invece stati messi a disposizione nel lustro seguente (1995-1999) (BEI 1995, 126; BEI 2000b, 134);
- dall'altro, buona parte dei 915 milioni iniettati nel corso dell'ultimo periodo quinquennale è stata fornita proprio negli ultimi due anni. Nel 1998 e nel 1999, la BEI ha infatti cofinanziato undici progetti⁷⁷, per un valore di 545 milioni di euro (BEI 1999, 113; BEI 2000b, 117).

L'aumento dell'assistenza della BEI a partire dal 1998 si spiega essenzialmente attraverso l'introduzione di una facilitazione di pre-adesione supplementare, che ha praticamente permesso di raddoppiare le risorse messe a disposizione dei PECO candidati⁷⁸. Questa misura è stata decisa dai responsabili della BEI sulla base della constatazione di quanto

⁷⁷ L'aumento dell'attività della BEI negli ultimi tempi è perciò evidente anche se si prende il numero di progetti realizzati come criterio di riferimento.

⁷⁸ Per il periodo 1997-1999, il budget ordinario della BEI aveva previsto degli aiuti dell'ammontare di 3'520 milioni di euro per la totalità dei dieci paesi candidati dell'Europa dell'est. La nuova facilitazione di pre-adesione, decisa il primo gennaio 1998, ha contemporaneamente permesso di apportare ulteriori 3'500 milioni, ciò che ha portato le risorse a disposizione dei PECO tra l'inizio del 1997 e la fine del 1999 a circa 7 miliardi di euro (EC 2000).

fossero ancora ingenti i bisogni finanziari nella regione, in particolare per quel che concerneva le infrastrutture e l'industria⁷⁹ (Messner 1998, 38).

Per quel che concerne invece la ripartizione del sostegno tra i vari stati dell'Europa centrale ed orientale, l'Ungheria è indubbiamente risultata uno dei principali beneficiari sull'insieme del periodo analizzato (1990-1999). Assieme alla Polonia, la repubblica magiara è d'altronde anche l'unica nazione che ha potuto godere dell'assistenza della BEI sin dalla sua prima apparizione nella zona, nel 1990. Con il passare del tempo, il numero di paesi eleggibili è poi cresciuto sempre più, sino a raggiungere il numero attuale di dieci.

Tabella 74: Finanziamenti della BEI nei paesi dell'Europa centrale ed orientale, per paese (in milioni di euro e in %) (1990-1999)

Stato	Montante	%
Polonia	2'823	26,4
Repubblica ceca	2'072	19,4
Ungheria	1'452	13,6
Romania	1'448	13,5
Repubblica slovacca	936	8,8
Slovenia	710	6,6
Bulgaria	699	6,6
Lituania	232	2,2
Lettonia	193	1,8
Estonia	123	1,1
TOTALE	10'688	100

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *BEI 1995, 126; BEI 2000b, 134*

In questa speciale classifica, l'Ungheria si piazza dunque al terzo rango, subito dietro gli altri due paesi più avanzati nella transizione, vale a dire Polonia e Repubblica ceca. *Ma l'aspetto più interessante di quest'analisi comparativa è però un altro ed è legato al fatto che, dal punto di vista relativo, l'aiuto finanziario della BEI in favore della repubblica magiara è diminuito nel tempo:* i 537 milioni di euro messi a disposizione tra il 1990 ed il 1994 hanno infatti equivalso al 20,2 % del totale degli impegni finanziari della Banca nella regione, mentre i 915 milioni concessi tra il 1995 ed il 1999 non hanno corrisposto che a 11,4 % del totale. Anche in questo caso, la spiegazione di tale evoluzione non è comunque difficile: da un lato, nei primissimi anni Novanta il numero di beneficiari dei prestiti della BEI era inferiore a quello attuale e le risorse sono così state ripartite tra un numero minore di paesi, dall'altro, i progressi compiuti - e più volte evidenziati - dall'Ungheria hanno senz'altro richiesto un'assistenza meno importante nella seconda metà del decennio.

Passando ora alla distribuzione settoriale dell'aiuto, quest'ultimo è stata ripartito come segue.

⁷⁹ Delle facilitazioni del genere erano già state messe a disposizione di Grecia, Spagna e Portogallo all'epoca della loro preparazione all'entrata nell'UE (Messner 1998, 38).

Tabella 75: Finanziamenti della BEI in Ungheria, per settore (in milioni di euro) (1990-1999)

Settore	Energia	Telecomunicazioni e trasporti	Gestione delle acque e diversi	Industria e servizi	Prestiti globali	TOTALE
Montante	140	577	110	210	415	1'452

Fonte: elaborazione personale a partire dai dati contenuti in *BEI 1995*, 126; *BEI 2000b*, 134

Per quel che riguarda invece i progetti concreti⁸⁰, l'obiettivo non è ovviamente quello di presentare nel dettaglio l'insieme delle opere realizzate grazie all'apporto finanziario della BEI. A titolo indicativo, l'allegato 14 presenta comunque gli investimenti cofinanziati dalla Banca nel 1998 e nel 1999.

In conclusione di questo paragrafo, cosa ritenere, in fin dei conti, dell'assistenza fornita dalla BEI in Ungheria?

Durante il decennio 1990-1999, paragonato a quello di PHARE, l'apporto finanziario globale della BEI è stato di gran lunga superiore: 1'452 milioni di euro per la seconda contro 989,7 milioni di euro per il programma dell'UE. Considerando inoltre il fatto che la BEI - all'opposto di PHARE - non è stata concepita esclusivamente per fare fronte ai bisogni dei PECO⁸¹, *questa differenza di quasi mezzo miliardo di euro permette senz'altro di formulare un giudizio alquanto positivo sull'azione della Banca in Ungheria*⁸².

⁸⁰ I paesi che intendono ricevere un finanziamento per un progetto devono fornire alla BEI un dossier contenente delle informazioni generali e giuridiche sull'azienda ed i suoi principali associati ed azionisti, nonché tutta una serie di precisazioni tecniche, economiche e finanziarie. Una volta compiuto questo primo passo, la Banca procede poi alla valutazione della proposta, operazione alla quale la BEI attribuisce un'attenzione particolare. Ogni progetto è analizzato da un *team* di ingegneri, economisti ed analisti finanziari che lavora in stretta cooperazione con i suoi promotori. L'esame si concentra sulla fattibilità tecnica, economica, finanziaria ed ambientale dell'investimento e sulla sua conformità con le politiche nazionali e con gli obiettivi dell'UE che la Banca è responsabile di promuovere. Dopo avere sentito anche l'opinione della Commissione e degli stati membri, il *team* di analisti decide se il progetto è eleggibile o meno. In caso di avviso favorevole, questo è inviato al comitato di direzione ed in seguito al consiglio d'amministrazione della Banca, a cui spetta l'approvazione definitiva. L'azione della BEI non si ferma comunque qui, dal momento che il contratto di finanziamento stipula che la Banca deve controllare i progressi di ogni investimento da lei finanziato sino alla fine della sua realizzazione, rimborso del debito compreso (BEI 2000a; EIB 2000).

⁸¹ L'essenziale dell'attività della BEI si svolge infatti nell'UE. A titolo di esempio, nel 1999 la Banca ha firmato dei contratti per un valore totale di 31'800 milioni di euro. Di questi fondi, ben l'87,3 % è stato investito nei paesi dell'Unione e solo il 7,5 % è stato destinato ai PECO candidati all'adesione (BEI 2000b, 1).

⁸² Ci si potrebbe al limite interrogare sulla pertinenza di una conclusione formulata sulla base di un paragone con PHARE, visto e considerato che questo programma ha fatto l'oggetto di critiche proprio in relazione al suo modesto apporto finanziario. Ad un eventuale quesito del genere, si può comunque rispondere avanzando i seguenti argomenti: innanzitutto, il paragrafo dedicato PHARE, pur constatando che l'UE avrebbe con ogni probabilità potuto fare di più, ha permesso di evidenziare il fatto che i fondi messi a disposizione nel quadro del programma non sono in ogni caso stati così modesti come la maggior parte dei beneficiari ha voluto far credere. Secondariamente, l'obiettivo principale della BEI non è quello di sostenere la transizione dei paesi dell'est e la loro integrazione nell'economia internazionale, ma, nonostante questo, la Banca è una delle principali fonti di finanziamento complementare nella regione.

Quest'ultima non è inoltre stata significativa soltanto dal punto di vista quantitativo, bensì pure da quello qualitativo. Grazie alle esperienze di finanziamento d'investimenti accumulate in oltre quarant'anni d'attività, soprattutto nelle regioni meno sviluppate dell'UE e con problemi simili a quelli degli attuali paesi candidati⁸³, *la BEI ha infatti potuto fornire un contributo appropriato e qualitativamente apprezzabile* (Messner 1998, 42; BEI 2000a).

Globalmente, si può pertanto concludere che, sino ad oggi, la BEI ha indubbiamente fatto la sua parte nel quadro dell'assistenza al processo di transizione ungherese. *Gli aiuti della Banca devono però continuare a giocare un ruolo importante in questo senso anche nel futuro prossimo, visto e considerato che i bisogni del paese sono lungi dall'essere soddisfatti.* A questo proposito, Gaspard ha stimato che il volume annuale di prestiti aumenterà ancora in modo sensibile almeno sino al 2009-2010⁸⁴. Al fine che l'azione della BEI possa continuare ad avere un impatto sensibile anche negli anni a venire, è però evidente che anche gli altri donatori dovranno seguire la stessa linea ed accompagnare gli sforzi della Banca (Gaspard 1998, 611-613).

A questo punto, non resta altro che terminare con un apprezzamento generale sull'aiuto fornito dall'UE. Sin dalla caduta del muro di Berlino, Bruxelles si è ingaggiata in favore dell'economia - e non solo - ungherese. Attraverso PHARE, la BEI e dei prestiti destinati a risolvere i problemi della BP, il sostegno comunitario è stato costante lungo tutti gli anni Novanta. *Le critiche, più o meno giustificate, non sono certo mancate, ma, al di là di tutto, non si può però negare che l'UE ha dato il suo contributo allo sviluppo del paese ed alla progressiva creazione delle condizioni di un'economia di mercato.* Da qualche anno a questa parte, l'aiuto comunitario ha parzialmente rivisto la sue priorità e si concentra ora sulla preparazione dell'Ungheria in vista della sua futura adesione all'Unione. In quest'ottica, PHARE è stato rafforzato e sono stati recentemente creati due nuovi strumenti (ISPA e SAPARD), ciò che dimostra che *la volontà di Bruxelles di continuare ad accompagnare gli sforzi delle autorità magiare è più che mai intatta.*

3 Il sostegno delle istituzioni finanziarie internazionali e l'apporto della Svizzera

L'UE, con tutti i suoi canali di distribuzione dell'aiuto, è il principale donatore di aiuti in favore dell'Ungheria. In Europa, esiste però anche un'istituzione finanziaria appositamente creata per rispondere ai bisogni dei paesi dell'est, la BERS, che è, per sua natura,

⁸³ La BEI ha in particolare partecipato all'allargamento dell'UE a Grecia, Spagna e Portogallo. All'epoca della loro adesione, queste tre nazioni, seppure molto diverse per numerosi altri aspetti, presentavano almeno un punto in comune con la realtà odierna dell'Europa dell'est, vale a dire il notevole ritardo di sviluppo economico rispetto al resto del continente.

⁸⁴ Le previsioni di Gaspard si fondano ovviamente su delle ipotesi, la cui veridicità, come sempre d'altronde, è ancora tutta da dimostrare. I suoi calcoli considerano inoltre i cinque PECO del cosiddetto primo gruppo (Polonia, Ungheria, Repubblica ceca, Slovacchia e Slovenia) come un'insieme unico e non si riferiscono pertanto alla sola Ungheria. Al di là di tutto, l'aumento degli aiuti nei prossimi anni non è comunque messo in discussione.

particolarmente attiva nella regione. I singoli stati, quali ad esempio il nostro paese, possono inoltre pure dare il loro apporto, così come le principali organizzazioni economiche e finanziarie mondiali. Questo paragrafo s'interessa pertanto, nell'ordine citato, a tutte queste forme di assistenza.

3.1 L'intervento della Banca Europea per la Ricostruzione e Sviluppo (BERS) ed il contributo della Svizzera alla transizione ungherese

A) La BERS e l'Ungheria

L'idea di creare una banca per aiutare lo sviluppo e la ricostruzione dei paesi dell'est è stata lanciata dall'ex-presidente francese Mitterrand nel mese di dicembre del 1989. Dal lancio dell'idea alla concretizzazione del progetto, il passo è in seguito stato compiuto assai rapidamente: il 29 maggio 1990 è in effetti stato firmato l'accordo costitutivo⁸⁵ e la BERS è diventata operativa a partire dal 15 aprile 1991 (Lavigne 1992, 164; Mordacq 1995, 3). La sua creazione risponde alla responsabilità dell'Europa occidentale nella stabilizzazione dei PECO, anche se la BERS possiede comunque pure una componente non europea⁸⁶ (Saunier e Touscoz 1992, 22-23).

a) Un'istituzione al servizio dei paesi dell'est

Lo scopo della BERS è descritto nell'articolo 1 del suo accordo costitutivo: “*in contributing to economic progress and reconstruction, the purpose of the Bank shall be to foster the transition towards open market-oriented economies and to promote private and entrepreneurial initiative in the Central and Eastern European countries committed to and applying the principles of multiparty democracy, pluralism and market economics*”. Nell'ottica di realizzare questi obiettivi, la BERS opera in stretta collaborazione con altri attori e cerca di⁸⁷:

- promuovere, attraverso degli investitori privati od altri, lo stabilimento, lo sviluppo e l'espansione di un'attività privata produttiva e competitiva, in particolare a livello di PMA. A questo fine, bisogna inoltre cercare di mobilitare dei capitali nazionali od esteri ed un *management* d'esperienza;
- promuovere degli investimenti produttivi e competitivi, allo scopo di migliorare la produttività, il livello di vita e le condizioni di lavoro;
- fornire un'assistenza tecnica per la preparazione, il finanziamento e la realizzazione di progetti rilevanti, sia individuali che nel contesto di programmi d'investimento;

⁸⁵ I membri fondatori erano quarantadue (compresi l'UE e la BEI), tra cui l'Ungheria (Ryba 1994, 572; NBH 1996, 136). Nel frattempo, il numero di azionisti è aumentato sino a toccare l'attuale quota di sessantuno.

⁸⁶ Il fatto che i Quindici, l'UE e la BEI messi assieme detengano la maggior parte del capitale conferisce in ogni caso un carattere transeuropeo pronunciato alla BERS (Saunier e Touscoz 1992, 23).

⁸⁷ Le funzioni della BERS sono descritte in modo dettagliato all'articolo 2 dell'accordo costitutivo. In questa sede, ci si limita comunque unicamente a fare risaltare gli aspetti principali della sua attività.

- stimolare ed incoraggiare lo sviluppo dei mercati dei capitali;
- sostenere dei progetti economicamente fattibili che coinvolgono più di un paese beneficiario;
- promuovere, tramite le sue attività, uno sviluppo ambientale sostenibile.

Al di là di quello che è l'orientamento generale, la BERS definisce comunque una strategia individuale per ogni paese. Quest'ultima, che deve sempre essere approvata dal suo consiglio d'amministrazione, viene aggiornata regolarmente ogni uno o due anni⁸⁸ (NBH 1999, 124). Per la BERS, si tratta di un'occasione importante di dialogo con le autorità dei paesi che aiuta, nonché di un'opportunità per valutare i progressi della transizione economica e definire i principali assi d'intervento. Ed a proposito di interventi, la BERS ha definito tre principi che costituiscono le fondamenta di ogni sua operazione (Mordacq 1995, 14, 20-21; Mossé 1998, 61; BERD 2000):

- *il rispetto di una sana gestione bancaria*: la BERS non s'interessa dunque a progetti od aziende che non sono in grado di produrre una redditività sufficiente da permettere il rimborso dei prestiti od un'uscita a termine dalle sue partecipazioni in condizioni accettabili. Una soglia minima di redditività, variabile secondo la natura dei rischi, è pertanto richiesta;
- *un ruolo catalizzatore*: per definizione, la BERS vuole provocare, attraverso delle azioni mirate, un effetto moltiplicatore, stimolando l'intervento di altre istituzioni finanziarie internazionali e degli investitori privati. La banca non interviene inoltre se ritiene che il settore privato è in grado di assicurare il finanziamento di un progetto;
- *un effetto sul processo di transizione*: ogni operazione deve infatti avere un impatto più o meno sensibile su quest'ultimo. La BERS, in ragione della natura evolutiva della transizione, deve pertanto adattarsi in continuazione ai bisogni del paese beneficiario ed apportare il suo sostegno in funzione dello stadio raggiunto.

L'assistenza della BERS, così come quella di altre istituzioni, è inoltre subordinata al rispetto di determinate condizioni. *In questo campo, la BERS può, a giusta ragione, essere considerata innovativa. Tra i criteri definiti nell'accordo costitutivo, oltre a quelli economici tradizionali*⁸⁹, *figurano infatti anche degli elementi di stampo politico: l'articolo*

⁸⁸ La prima strategia relativa all'Ungheria è stata approvata nel 1991 (NBH 1998, 116). Degli aggiornamenti sono poi stati effettuati nel 1992, 1994, 1996, 1997 e 1999 (NBH 1997, 148; NBH 1999, 124).

⁸⁹ Le condizioni economiche di eleggibilità ai prestiti sono in pratica una combinazione di quelle della BEI e delle due istituzioni di Bretton-Woods: introduzione di un programma di stabilità macroeconomica, sorveglianza della politica congiunturale, disciplina finanziaria, lotta contro il protezionismo, decentralizzazione e privatizzazione dell'economia, smantellamento dei monopoli (Slim 1993, 15). Questa compatibilità è importante perché permette alla BERS di operare in stretta cooperazione con le altre organizzazioni internazionali (Saunier e Tosuoz 1992, 30). La volontà di collaborare attivamente con quest'ultime è d'altronde una delle caratteristiche dell'attività della BERS, che cerca - ovviamente nel limite del possibile - di effettuare degli interventi complementari a quelli degli altri donatori (BERD 2000).

l dispone in effetti che l'aiuto è destinato a quei PECO che rispettano i principi della democrazia pluralista, del pluralismo e dell'economia di mercato (Yamané 1994, 341). La BERS stabilisce quindi un legame esplicito tra le operazioni di prestito ed investimento, da un lato, ed i diritti civili e politici, dall'altro. Nel caso un paese dovesse allontanarsi dalla rotta della democrazia, il consiglio d'amministrazione si riserva il diritto di esaminare la questione e di eventualmente sospendere o modificare l'accesso alle risorse (Slim 1993, 13). A questo punto, il lettore attento potrà però senz'altro ricordare che anche gli aiuti di PHARE sono subordinati al rispetto di alcune esigenze politiche. Come mai la BERS è pertanto definita innovatrice in materia?

Ci sono essenzialmente due ragioni che la differenziano da PHARE e che la rendono in un certo senso unica: la prima è legata alla gerarchia delle condizioni, con quelle politiche a primeggiare sulle economiche⁹⁰. La seconda risiede invece nel fatto che la BERS è l'unica istituzione che prevede esplicitamente un criterio politico nell'accordo costitutivo (Saunier e Touscoz 1992, 29).

Per quel che concerne infine le priorità operative⁹¹, nei primi anni di vita la BERS si è concentrata su due operazioni: l'accompagnamento degli investimenti diretti occidentali e la realizzazione di progetti d'infrastruttura. Nel 1994, parallelamente alla riorganizzazione dell'istituto⁹² voluta dal nuovo presidente Jacques de Larosière⁹³, il consiglio d'amministrazione ha definito degli assi strategici più precisi. Quest'ultimi sono ancora oggi tra i principali campi d'intervento della BERS (Saunier e Touscoz 1992, 31; Mordacq 1995, 7, 14-16; Matolay 5-99; BERD 2000):

- *lo sviluppo del settore privato locale, in particolare delle PMA, è diventato il cuore del mandato della BERS*⁹⁴. Quest'ultima è stata sin dall'inizio concepita per modificare la configurazione economica dei PECO, prova ne è che i suoi statuti specificano chiaramente che i prestiti al settore statale non possono eccedere 40 % del totale⁹⁵, ma, nei primi anni

⁹⁰ Anche se la democrazia non è un criterio operativo nella misura in cui la BERS non ha la competenza per occuparsi della sua realizzazione, essa costituisce la prima condizione di selezione per l'accesso alle risorse (Saunier e Touscoz 1992, 30).

⁹¹ Da un punto di vista giuridico, la BERS può finanziare qualsiasi settore d'attività tranne quello delle assicurazioni, nel senso che non può né praticare il mestiere d'assicuratore, né fare concorrenza agli organismi nazionali di credito-assicurazione. Per sua precisa scelta, la BERS si proibisce inoltre d'investire nei settori dell'armamento e degli alcolici (Mordacq 1995, 10).

⁹² Sotto la presidenza di Jacques Attali (1991-1993), la BERS era divisa in due dipartimenti: banca d'affari e banca di sviluppo. Larosière, nel 1994, ha proceduto ad unire le due attività. Sempre per quel che concerne la struttura operativa, la BERS è composta da *team* regionali e settoriali, nonché da unità funzionali d'appoggio a quelle operative che intervengono in sei campi specifici. La BERS mette inoltre l'accento su una forte presenza locale ed ha in quest'ottica creato degli uffici nei paesi destinatari dell'assistenza, uffici che hanno un compito importante nella preparazione delle operazioni e nell'esecuzione e la sorveglianza dei progetti (Mordacq 1995, 13).

⁹³ L'attuale presidente della BERS è Jean Lemierre.

⁹⁴ All'interno del denso ambiente multilaterale di donatori, la BERS si caratterizza dunque per questa sua particolarità di concentrarsi prioritariamente sullo sviluppo del settore privato (Saunier e Touscoz 1992, 30).

⁹⁵ Bisogna comunque precisare che la ripartizione dei fondi non dipende dalla natura giuridica dei mutuatari (Stato o azienda privata), bensì dalla loro finalità. Lo scopo della BERS è in effetti quello di favorire l'apparizione del settore privato, ciò che significa quindi che le aziende statali con volontà di privatizzazione non sono considerate in questo 40 % destinato al settore pubblico (Saunier e Touscoz 1992, 31-32).

Novanta, quest'esigenza è stata spesso difficile da realizzare in ragione delle scarse opportunità d'investimenti attrattivi e della strategia prudente della BERS⁹⁶. In parole povere, i finanziamenti sono stati ripartiti in maniera pressoché uguale tra settore pubblico e settore privato sino al 1993-1994 ed il secondo è divenuto il principale beneficiario dell'aiuto della BERS - così come ventilato nell'accordo costitutivo - soltanto a partire da quella data. Nel mese di settembre del 1999, la BERS ha lanciato una nuova strategia - *Promoting SMEs in the Transition* - che mira ad aumentare il livello dei finanziamenti in loro favore, a migliorare il clima d'investimento ed a creare una rete di sostegno per queste aziende;

- *nell'ottica di favorire la creazione di un sano settore privato, la BERS mette poi l'accento anche sullo sviluppo del settore finanziario e bancario.* Lo scopo è quello di creare una struttura solida che possa rispondere ai bisogni di aziende e famiglie. Intervendo in questo settore, la BERS risponde ad un doppio obiettivo: moltiplicare la sua azione attraverso degli intermediari finanziari per raggiungere il tessuto industriale locale e contribuire al rafforzamento degli stabilimenti;
- *la BERS continua a svolgere un ruolo importante in materia di finanziamento delle infrastrutture.* In questo campo, si tratta innanzitutto di ricercare degli approcci commerciali ed una vasta gamma di strutture finanziarie per favorire il loro sviluppo. Sino ad oggi, un'attenzione particolare è stata accordata ai progetti nei settori delle telecomunicazioni, dei trasporti, dell'energia e dell'ambiente, nonché alle infrastrutture municipali;
- *da ultimo, la BERS attribuisce un'importanza non indifferente alla protezione dell'ambiente.* La prova è che si fa esplicitamente riferimento a questo aspetto nell'accordo costitutivo: l'articolo 2§1 precisa infatti che la BERS deve promuovere, nel quadro dell'insieme delle sue attività, uno sviluppo sano e duraturo dal punto di vista ambientale. Tenuto conto di quest'obbligazione, tutti i progetti finanziati dall'istituzione sono logicamente sottoposti ad uno studio d'impatto ambientale.

A queste priorità operative definite già a metà degli anni Novanta, se ne sono di recente aggiunte altre tre (BERD 2000):

- *l'applicazione di metodi efficaci di ristrutturazione delle grandi aziende che possono potenzialmente avere un effetto dimostrativo;*
- *l'adozione di una concezione dinamica delle prese di partecipazione della BERS;*

⁹⁶ Il primo presidente della BERS, Jacques Attali, riteneva che, per i PECO, sarebbe stato troppo pericoloso immergersi brutalmente nell'economia di mercato, pena il rischio di trasformarsi in un'economia di mercato nero o di mafia. Durante il periodo 1991-1993, la BERS è così stata in favore di una terza via tra comunismo e capitalismo, con il mantenimento di un settore pubblico importante ed una trasformazione graduale dell'economia (Mossé 1998, 61).

- la promozione di un clima favorevole all'investimento ed al rafforzamento delle istituzioni, cercando di mettere a profitto l'esperienza acquisita nell'esecuzione dei progetti ed in tanto che investitore.

b) *Principali meccanismi di finanziamento*

La BERS accorda il suo sostegno attraverso vari meccanismi, a cominciare ovviamente dalla classica formula del prestito. La sua partecipazione è comunque limitata a 35 % del costo totale del progetto⁹⁷, ciò che significa quindi che la BERS si attende un contributo significativo da parte d'investitori ed istituti di credito, locali od esteri che essi siano. Si può inoltre aggiungere che la BERS ha stabilito un limite minimo d'intervento, fissato a 5 milioni di euro. Di norma, essa non finanzia pertanto direttamente dei progetti di un valore inferiore a 15 milioni di euro. In casi del genere, l'aiuto della BERS è piuttosto apportato in maniera indiretta, attraverso diverse forme che possono variare dalle linee di credito accordate alle banche locali - sul modello di quanto fa anche la BEI - alle partecipazioni a dei fondi d'investimento, oppure dal cofinanziamento con delle banche locali od estere alla facilitazione del commercio. Nell'aprile 1999, la BERS e la Commissione europea hanno inoltre lanciato una nuova facilitazione di finanziamento per le PMA⁹⁸. Ogni progetto deve però, in ogni caso, essere accompagnato da un piano di sviluppo e di finanziamento⁹⁹ e fa l'oggetto di una valutazione nel quadro della strategia individuale approvata dal consiglio d'amministrazione.

I prestiti della BERS sono versati in tutte le monete forti - principalmente però in \$, DM ed euro - ed il paese beneficiario è generalmente libero di scegliere quella che preferisce. Il ricorso alle valute nazionali, praticamente inesistente sino a solo poco tempo fa, sta comunque anch'esso cominciando a prendere piede. La durata dei prestiti varia di norma tra i cinque ed i dieci anni, ma la BERS può eccezionalmente prevedere delle scadenze più lunghe, per esempio quindici anni per dei progetti d'infrastruttura. I tassi d'interesse sono fissati in modo da assicurare un margine in rapporto ad un tasso di riferimento, normalmente quello interbancario a Londra (LIBOR). I prestiti possono essere assortiti di tassi variabili o fissi e comportare differenti strumenti di copertura, a dipendenza che l'accesso ai mercati dei prodotti derivati è possibile o no.

Per quel che riguarda invece le altre forme di assistenza, si possono citare *le prese di partecipazione in aziende private o statali che funzionano in maniera concorrenziale*¹⁰⁰, allo scopo di incoraggiare attivamente il processo di privatizzazione; *la garanzia dell'emissione di titoli*; *la fornitura di una garanzia per permettere ad un mutuatario di accedere ad un prestito*; *la facilitazione dell'accesso ai mercati dei capitali nazionali ed internazionali per*

⁹⁷ Nella realtà, questo limite non è però assoluto e viene spesso e volentieri sorpassato (Mordacq 1995, 10). Delle deroghe sono per esempio possibili quando il progetto presenta dei vantaggi fondamentali per il paese (BERD 1999, 4).

⁹⁸ www.ebrd.org/english/opera/sector/SME_EU_FF.htm.

⁹⁹ Questo piano deve contenere tutta una serie d'informazioni d'ordine tecnico, economico e finanziario (Mordacq 1995, 8).

¹⁰⁰ Quando prende una partecipazione, la BERS si attende una redditività da questo investimento. Inoltre, le partecipazioni sono in principio minoritarie (BERD 1999, 4).

le società private; l'assistenza tecnica in vari campi, per esempio la preparazione di progetti o lo sviluppo e la ricostruzione delle infrastrutture (Slim 1993, 13; NU 1993, 203; Mordacq 1995, 8-12; BERD 1999, 4-6).

c) *Gli interventi concreti della BERS in Ungheria dal 1990 ad oggi*

Il montante globale dei finanziamenti forniti all'Ungheria tra il 1991 ed il 1999 si attesta a 1'106 milioni di euro¹⁰¹. Questi fondi hanno permesso di finanziare cinquantaquattro progetti e rappresentano l'8 % del totale dell'apporto finanziario della BERS all'Europa dell'est. Nella regione, solo Russia (20 %), Romania (11 %) e Polonia (10 %) hanno beneficiato di un aiuto superiore dal punto di vista quantitativo¹⁰² (BERD 2000). *La maggior parte dei progetti finanziati, ben 82 %, ha riguardato il settore privato*¹⁰³.

I dati più recenti a disposizione indicano che, nel 1999, la BERS ha approvato quattro progetti in Ungheria, per un valore di 117 milioni di euro.

Riquadro 10: Progetti di finanziamento approvati dalla BERS in favore dell'Ungheria (in milioni di euro) (1999)

Progetto ristrutturato di finanziamento dell'autostrada M1-M15 (prestito)

Assicurare il mantenimento ed il servizio dell'autostrada

Finanziamento approvato 66,8 • Investimento totale 205,7

Presa di partecipazione nella banca OTP (presa di partecipazione)

Aiuto alla fase finale della privatizzazione ed allo sviluppo regionale della principale banca ungherese

Finanziamento approvato 21,5 • Investimento totale 22,9

Progetto di mini-acciaieria Ozdi Acelmuvek Kft (prestito)

Prestito per permettere ad un'azienda strategicamente importante per il paese di ricominciare a fabbricare dell'acciaio

Finanziamento approvato 10,2 • Investimento totale 17,6

Centro logistico intermodale di Budapest – Infrastruttura di base (prestito)

Aiuto al finanziamento della costruzione, attraverso delle aziende private, di una linea ferroviaria che serve un nuovo centro logistico privato a Budapest

Finanziamento approvato 10,0 • Investimento totale 20,0

Fonte: BERD 2000

¹⁰¹ Esclusi i fondi attribuiti a dei progetti regionali includenti più nazioni beneficiarie.

¹⁰² A livello di progetti finanziati, l'Ungheria si piazza invece al terzo posto, dietro a Russia (85) e Polonia (76) (BERD 2000).

¹⁰³ www.ebrd.org/english/opera/Country/Hungproj.htm.

Le informazioni contenute nel riquadro sono interessanti per almeno tre motivi: innanzitutto, perché permettono di fornire alcuni esempi concreti dell'attività della BERS in Ungheria. Secondariamente, perché mettono bene in evidenza il fatto che quest'ultima, seppure la sua transizione sia molto più avanzata di quella di altre nazioni, continua a godere di un buon supporto da parte di questa istituzione finanziaria. Da ultimo, perché si può notare che, come affermato in precedenza, il limite massimo di finanziamento fissato a 35 % del costo totale dei progetti è effettivamente soggetto a dei sorpassi, in alcuni casi addirittura non indifferenti.

Detto delle cifre, è ora giunto il momento di concludere, come d'abitudine, con una valutazione generale dell'assistenza offerta dalla BERS. La sua attività ha innanzitutto sollevato alcune critiche (Slim 1993, 20; Mordacq 1995, 9, 21; BERD 2000):

- *la decisione di legare la concessione dei prestiti ai progressi democratici non ha certo ottenuto l'unanimità dei consensi*: se, da un lato, la fissazione di tale condizione può infatti rispondere ad una logica di sana gestione bancaria, dall'altro, non bisogna però neppure dimenticare che il radicamento della democrazia non può farsi senza mezzi e senza miglioramento del livello di vita delle popolazioni;
- *a detta di Slim, il concetto di banca d'affari sotto forma di prese di partecipazione non ha senso che in un'economia di mercato già strutturata*. Alla luce dei passi da gigante compiuti dall'Ungheria in quest'ultima direzione, ci si può comunque interrogare sulla pertinenza attuale di questa critica relativamente al caso magiaro;
- *per quel che concerne invece l'apporto finanziario tout court, i fondi attribuiti dalla BERS all'Ungheria sono risultati - paragonati a quelli di PHARE e della BEI - leggermente superiori rispettivamente inferiori*. Il confronto con l'istituzione finanziaria dell'UE è particolarmente interessante: *a prima vista, il confronto appare infatti nettamente a sfavore della BERS, trattandosi quest'ultima di un organo appositamente creato per sostenere la transizione nell'Europa dell'est*. In seconda analisi, è però anche vero che la BERS aiuta finanziariamente l'intera regione¹⁰⁴, mentre la BEI si limita al sostegno dei dieci paesi candidati all'adesione all'UE. A livello di aiuto globale ai PECO, i mezzi finanziari messi a disposizione della BERS sono ammontati a 13'745 milioni di euro tra il 1991 ed il 1999, contro 10'688 milioni investiti dalla BEI nel corso dello stesso periodo. In media, ogni nazione assistita ha così ricevuto 528 milioni dalla BERS e 1'068,8 milioni dalla BEI. L'aiuto fornito all'Ungheria dalla BERS è quindi equivalso a più del doppio della media registrata nella zona, mentre quello della BEI è risultato appena superiore al valore medio: *da questo punto di vista, l'azione della BERS è indubbiamente stata più incisiva di quella della BEI*. Ciò non toglie però che il capitale totale della BERS, seppur raddoppiato di recente¹⁰⁵, rappresenta ancora oggi un montante modesto in rapporto ai bisogni dell'Europa dell'est: *più che per il volume ed il numero delle operazioni, la BERS*

¹⁰⁴ Sino alla fine del 1999, la BERS è intervenuta in ventisei nazioni differenti (BERD 2000).

¹⁰⁵ Il capitale totale attuale della BERS è di 20 milioni di euro (www.shcp.gob.mx/publica/one/berd.html).

può pertanto avere un effetto positivo attraverso il carattere dimostrativo dei suoi progetti ed il suo ruolo catalizzatore di finanziamenti privati.

Al di là delle critiche, la BERS ha comunque garantito una presenza costante in Europa centrale ed orientale nel corso degli anni Novanta e la sua attività ha pure prodotto risultati significativi¹⁰⁶: tra il 1996 ed il 1999, centosettanta progetti hanno fatto l'oggetto di una valutazione ex-post ed il loro impatto sulla transizione¹⁰⁷ è stato giudicato da medio a marcato nel 75 % dei casi¹⁰⁸. Un altro indicatore ha poi cercato di ottenere una visione più globale dell'efficacia della BERS, tenendo conto anche dell'effetto dei progetti in materia di complementarità, di prestazione ambientale, di risultati finanziari, di realizzazione degli obiettivi e di rendimento degli investimenti: l'effetto globale sulla transizione è stato soddisfacente / molto soddisfacente per il 53 % dei progetti valutati durante il periodo 1996-1999 (BERD 2000). *Alla luce di quest'ultime considerazioni, si può pertanto tranquillamente affermare che la BERS ha oggi ancora ragione di esistere.* Il suo ruolo è d'altronde ormai riconosciuto già da qualche anno, così come le seguenti affermazioni di Patrick Mordacq, già amministratore per la Francia della BERS, lasciano intuire in modo evidente: "après des débuts troublés, elle joue un rôle limité mais utile comme catalyseur du changement en Europe de l'Est...non seulement son existence n'est plus contestée, mais son activité est considérée comme indispensable au coeur de la transition" (Mordacq 1995, 22-23).

B) Un esempio di aiuto da parte di un singolo stato: l'assistenza fornita dalla Svizzera

All'inizio degli anni Novanta, la Svizzera è stata una delle prime nazioni a lanciare un vasto programma di sostegno alle riforme economiche e politiche nei paesi dell'est. L'assistenza elvetica all'Ungheria si articola attorno a tre forme d'intervento (Ramsauer 1994, 11; Mazenauer e Herold 1997, 27; Nell 1998):

- *la promozione del commercio e degli investimenti privati attraverso il miglioramento delle condizioni-quadro.* In quest'ottica, Berna ha sino ad oggi concluso i seguenti accordi economici con Budapest¹⁰⁹: accordo di commercio e cooperazione¹¹⁰ (1 gennaio 1974), accordo di doppia imposizione (27 giugno 1982), accordo di protezione degli investimenti

¹⁰⁶ Le cifre che seguono, relative all'impatto dei progetti, si riferiscono all'attività della BERS in Europa centrale ed orientale e non sono pertanto specifiche all'Ungheria. Questi dati costituiscono comunque dei buoni indicatori dell'efficacia dell'azione della BERS.

¹⁰⁷ L'impatto sulla transizione è stato valutato sulla base di sette indicatori: concorrenza, ampliamento del mercato, azionariato privato, quadri commerciali, trasferimento di competenze, effetto dimostrativo e norme di gestione delle aziende (BERD 2000).

¹⁰⁸ Bisogna inoltre annotare che la maggior parte dei progetti valutati tra il 1996 ed il 1999 sono stati elaborati durante il periodo 1991-1997, mentre la BERS ha cominciato ad accordare un'importanza particolare all'impatto sulla transizione solo a partire dal 1996. In linea di massima, i risultati di questo tipo di valutazioni dovrebbero pertanto essere migliori nei prossimi anni (BERD 2000).

¹⁰⁹ Tra parentesi, la data dell'entrata in vigore.

¹¹⁰ L'accordo di commercio e di cooperazione ha comunque perso gran parte del suo significato dopo l'entrata in vigore dell'accordo di libero scambio con l'AELS (Nell 1998).

(16 maggio 1989), accordo di libero scambio nel quadro dell'AELS (1 giugno 1994¹¹¹) ed accordo agricolo bilaterale (1 ottobre 1993)¹¹²;

- *le prestazioni offerte attraverso l'aiuto accordato dalle organizzazioni multilaterali*. La Confederazione è in effetti membro di numerose istituzioni internazionali che operano in Ungheria e nei paesi vicini ed è pertanto tenuta a versare un contributo a questo titolo;
- *il sostegno tecnico e finanziario bilaterale*, basato sui cosiddetti crediti quadro decisi dal Consiglio Federale e dal Parlamento. Questa forma d'aiuto costituisce indubbiamente l'elemento principale dell'assistenza svizzera in Europa centrale ed orientale e sarà pertanto approfondita in questo paragrafo.

a) Obiettivi e principi della cooperazione bilaterale

Gli scopi del sostegno elvetico in Europa dell'est sono essenzialmente cinque: rafforzare lo Stato di diritto e la democrazia attraverso l'intensificazione della cooperazione politica; ridurre il fossato economico attraverso uno sviluppo che tenga anche conto delle esigenze ambientali; rinforzare i legami tra gli Stati e stabilire delle basi propizie al regolamento pacifico delle divergenze attraverso la cooperazione giuridica; promuovere i contatti sociali, scientifici e culturali, al fine di creare una base favorevole a delle sane relazioni tra gli Stati; contribuire alla soluzione di problemi di dimensione internazionale e rafforzare la cooperazione nel campo della politica di sicurezza.

L'assistenza della Svizzera rispetta tutta una serie di principi definiti dal DFAE¹¹³. Tra i più importanti, figurano indubbiamente la subordinazione dell'aiuto a determinate condizioni di stampo economico e politico¹¹⁴, nonché la coordinazione dell'azione svizzera con quella del resto della comunità internazionale e la realizzazione, quando opportuno, di progetti in comune con altri donatori, in generale istituzioni regionali o mondiali attive nella regione. Altri principi sono poi costituiti dalla presa in considerazione dei desideri dei paesi beneficiari, dalla flessibilità della cooperazione in funzione dell'evoluzione dei bisogni e delle condizioni, dalla concentrazione del sostegno nei campi sensati produrre un effetto significativo, dall'incoraggiamento della responsabilità individuale e dell'impegno finanziario delle nazioni assistite, dall'affidamento dell'esecuzione dei progetti a terzi (DFAE 1994, 6-7, 13; DDC 1999, 16).

¹¹¹ Applicato provvisoriamente già dal primo ottobre 1993 (Nell 1998).

¹¹² Gli effetti di tutte queste misure si sono manifestati in modo evidente nella seconda metà degli anni Novanta. Dopo una crescita pressoché nulla tra il 1990 ed il 1995, le esportazioni svizzere in direzione dell'Ungheria sono infatti aumentate del 66,8 % tra il 1995 ed il 1999. Lo stesso discorso è valido per le importazioni in provenienza dalla repubblica magiara, cresciute nello stesso periodo addirittura del 110 %. Per quel che concerne invece il volume assoluto del commercio svizzero con l'Ungheria, si è passati da 374,5 milioni di franchi nel 1990 a 627,9 milioni nel 1999 per le esportazioni e da 216,6 milioni di franchi nel 1990 a 467,4 milioni nel 1999 per le importazioni (DGD 1996, 97; DGD 2000, 89). Pur tenendo presente il fatto che la debole base di partenza ha sicuramente favorito una crescita di tale entità, i risultati ottenuti debbono essere considerati importanti.

¹¹³ Dipartimento Federale degli Affari Esteri.

¹¹⁴ Concretamente, si tratta della tenuta di elezioni libere e con bollettini segreti, del rispetto dei diritti dell'uomo, della promozione dello Stato di diritto e dell'introduzione dell'economia di mercato (DFAE 1994, 7).

b) *La cooperazione tecnica*

Il primo elemento dell'assistenza bilaterale elvetica è dunque rappresentato dalla cooperazione tecnica. Quest'ultima "entend stimuler l'initiative propre et mobiliser les capacités des pays en réforme. Dans le cadre de projets soigneusement définis du point de vue matériel, chronologique et financier, on met à disposition du pays bénéficiaire des experts qualifiés, chargés de dispenser des connaissances économiques, organisationnelles, scientifiques, techniques ou culturelles, et de participer à la planification et à l'exécution de certains travaux. La coopération technique englobe par conséquent les conseils, la formation, avec les prestations correspondantes et d'autres coûts de projets. Les projets non remboursables sont réalisés conjointement avec le pays bénéficiaire, dans le cadre d'une collaboration partenariale" (DDC 2000, 12). La Svizzera, tanto per citare qualche caso concreto, ha per esempio fornito degli esperti per la formazione dei medici e dei quadri nel settore della costruzione (DDC 1997, 7; DCEE 2000, 46)

c) *L'assistenza finanziaria*

L'assistenza finanziaria in favore dell'Ungheria ingloba quattro differenti misure (DFAE 1994, 13; Ramsauer 1994, 13-16; Bruggmann 1997; DDC 2000, 12):

- *la più importante è senza dubbio costituita dai contributi a fondo perso¹¹⁵, destinati al sostegno di progetti urgenti - ma impossibili da finanziare per l'economia privata¹¹⁶ - per i quali esiste in Svizzera un'offerta competitiva dal punto di vista tecnologico e finanziario¹¹⁷. Le priorità d'investimento sono fissate in comune accordo con il paese beneficiario¹¹⁸, ma tocca poi proprio a quest'ultimo proporre dei progetti concreti. Le proposte sono in seguito esaminate in dettaglio da parte di consulenti esterni incaricati dalla Confederazione. Sulla base di criteri tecnici, finanziari, economici, istituzionali ed ambientali, questi esperti sono tenuti a pronunciarsi sulla fattibilità del progetto. In caso di risposta positiva, il DFAE fa un appello d'offerta¹¹⁹ e le varie candidature sono poi valutate, anche in questo caso, da specialisti esterni, che hanno il compito di raccomandare il progetto a loro modo di vedere più indicato;*
- *quando i progetti sono redditizi, il loro finanziamento s'effettua secondo le condizioni abituali del mercato. In Svizzera, i rischi presentati dai crediti sono assicurati dalla*

¹¹⁵ In generale, la parte dei doni nel totale dell'assistenza della comunità internazionale ai PECO è minoritaria. Nel mondo, ci sono comunque delle eccezioni e la Svizzera è una di queste (Ners 1994, 324).

¹¹⁶ Per esempio a causa dell'assenza di un rendimento immediato (Ramsauer 1994, 13).

¹¹⁷ Al fine di evitare qualsiasi malinteso, è bene precisare che l'aiuto finanziario non significa un trasferimento di fondi, bensì il finanziamento di forniture di beni d'investimento o di servizi specifici. Quest'ultimi possono ad esempio essere necessari per favorire la ristrutturazione economica, sviluppare delle aziende competitive e creatrici d'impieghi, coprire i bisogni sociali essenziali o gestire gli oneri non indifferenti che pesano sull'ambiente. L'aiuto finanziario è dunque l'aiuto ad un progetto e - per quel che riguarda la Svizzera - consiste nella fornitura di merci e servizi elvetici (Ramsauer 1994, 13).

¹¹⁸ I progetti finanziati attualmente sono concentrati nei settori seguenti: ambiente, energia, salute ed infrastruttura (DDC 2000, 12).

¹¹⁹ Tranne nel caso che ci fosse una sola azienda svizzera in grado di fornire i beni strutturali richiesti nel quadro del progetto. Questa situazione si realizza però raramente nella realtà (Bruggmann 1997).

Garanzia contro i Rischi all'Esportazione (GRE). Questa istituzione può comunque assumere il suo compito soltanto all'interno degli stretti limiti del suo mandato legale e, spesso e volentieri, i paesi dell'est non possono beneficiarne. *Attraverso un aiuto finanziario sotto forma di garanzie di credito, la Confederazione ha però la possibilità di riassicurare la GRE in casi del genere;*

- *una terza componente dell'assistenza finanziaria è rappresentata dagli aiuti alla bilancia dei pagamenti forniti nel quadro del G-24 ed in accordo con il FMI. L'Ungheria ha, come visto, ricevuto un sostegno in questo senso nel 1991 e la Svizzera ha anch'essa fornito una parte di quei fondi;*
- *da ultimo, la promozione del commercio e degli investimenti privati può essere incoraggiata non soltanto attraverso l'apertura commerciale, bensì pure tramite un aiuto finanziario. La promozione commerciale mira a rafforzare l'economia esportatrice ed a così facilitare la partecipazione al commercio mondiale. Delle istituzioni specializzate quali l'Ufficio svizzero d'espansione commerciale od il Centro di commercio internazionale a Ginevra organizzano delle azioni concrete in questo senso¹²⁰. Per mezzo di varie organizzazioni nazionali ed internazionali, la Svizzera cerca inoltre di promuovere in maniera mirata gli investimenti diretti privati¹²¹.*

d) I tre crediti quadro

I crediti quadro rappresentano delle dichiarazioni d'intenzione del Parlamento e la loro applicazione si estende su più anni attraverso dei crediti annuali accordati dallo stesso Parlamento nel quadro del suo budget. Questi fondi servono, come detto, a finanziare i due principali strumenti della cooperazione svizzera in Europa dell'est, vale a dire l'assistenza tecnica e quella finanziaria (DFAE 1994, 8). Dalla caduta del muro di Berlino ad oggi, il Parlamento ha approvato tre crediti quadro:

- il primo, approvato nel *marzo 1990*, è stato destinato ai paesi più avanzati nelle riforme: Polonia, Ungheria, Repubblica ceca e Slovacchia¹²². Queste nazioni hanno beneficiato, globalmente, di 250 milioni di franchi svizzeri, allo scopo di sostenerle nei loro sforzi in vista di accedere alla libertà nei campi politico, economico e sociale, al pluralismo, allo Stato di diritto ed al rispetto dei diritti dell'uomo (FF 1990 I 109; FF 1990 I 1228);
- il secondo, approvato nel *gennaio 1992*, è stato esteso anche ad altri stati dell'Europa orientale. Di conseguenza, il credito totale è stato superiore a quello concesso in precedenza ed è ammontato a 800 milioni di franchi svizzeri. Questo montante è poi stato aumentato di ulteriori 600 milioni nel marzo 1993, in seguito all'inclusione delle repubbliche della CSI nella lista dei beneficiari. La finalità di questo secondo credito è

¹²⁰ Per esempio, miglioramento qualitativo dei prodotti o *marketing* delle esportazioni (DDC 1998, 12).

¹²¹ Per esempio attraverso lo stabilimento di contatti o per mezzo di studi di pre-investimento (DDC 1998, 12).

¹²² Al momento dell'approvazione del credito, la Repubblica ceca e la Slovacchia erano ovviamente ancora riunite in un'unica nazione, la Cecoslovacchia.

doppia: continuare a perseguire gli stessi obiettivi del primo e - in più - aiutare i paesi a consolidare l'acquis (FF 1991 IV 473; FF 1992 I 457; FF 1993 I 828);

- il terzo, approvato nel *marzo 1999*, prevede un aiuto di 900 milioni di franchi per il quadriennio 1999-2002 (FF 1999 2229).

Sino ad oggi, la Svizzera ha dunque assunto degli impegni in favore dei PECO dell'ordine di 2,55 miliardi di franchi¹²³. *Per quel che concerne l'Ungheria, le somme promesse si sono elevate, a fine 1999, a 36 milioni di franchi svizzeri per la cooperazione tecnica ed a 41,7 milioni per quella finanziaria*. Percentualmente, questo montante di 77,7 milioni equivale a circa 3 % dell'assistenza totale fornita nella regione (DDC 2000, 13).

Attualmente, la repubblica magiara non figura però ormai più tra i principali beneficiari dell'aiuto svizzero. Il ritmo molto differente del processo di trasformazione nei vari PECO ha in effetti imposto un riorientamento della politica di cooperazione con questi stati: "l'avance prise par les pays d'Europe centrale nous permet de progressivement substituer notre soutien à ces Etats par une aide plus appuyée en faveur des pays de l'Europe du Sud-Est (Albanie, Bulgarie, Macédoine et Roumanie) et de la Communauté des Etats indépendants (CEI) - Russie, Ukraine, Kirghizistan" (DDC 1999, 2). In quest'ottica, il CF ha pertanto deciso di concludere, entro la fine del 1999, i programmi di cooperazione tecnica in Ungheria e di ridurre l'assistenza finanziaria, mettendo l'accento sulla promozione del commercio e degli investimenti e sul settore dell'ambiente. In parole povere, dopo avere beneficiato di un buon grado di sostegno nell'ambito dei primi due crediti quadro, l'Ungheria non usufruirà che in minima parte del terzo credito quadro appena deciso dalle autorità federali.

3.2 Le istituzioni di Bretton-Woods e l'OCSE: tre grandi organizzazioni mondiali al servizio dell'Ungheria

A) *Il FMI e l'Ungheria*

I paesi occidentali hanno, sin dall'inizio degli anni Novanta, manifestato la loro intenzione di affidare la *leadership* dell'assistenza internazionale in Europa dell'est al FMI. *Il ruolo di primo piano di questa istituzione si è d'altronde ben presto affermato sul piano tecnico*¹²⁴ - anche se, come visto, la responsabilità politica della coordinazione dell'assistenza internazionale è spettata all'allora Comunità Europea - *e la capacità intellettuale, tecnica ed organizzativa del Fondo hanno rapidamente permesso a quest'ultimo di effettivamente acquisire una posizione di leader* (Pisani-Ferry 1994, 297).

¹²³ Si può anche annotare che, di norma, la Svizzera rispetta assai celermente gli impegni assunti. A titolo di esempio, a fine 1996, la Confederazione aveva già versato circa il 90 % delle somme promesse nell'ambito dei primi due crediti-quadro (Bruggmann 1997).

¹²⁴ Nel corso degli anni, il FMI ha per esempio dispensato degli utili consigli in materia di decentralizzazione bancaria, applicazione della politica monetaria e del credito, introduzione della TVA e dell'IRP, riforma del budget (Gisse 1994, 307). Inoltre, ancora oggi, il FMI tiene annualmente delle consultazioni di politica economica con le autorità magiare (NBH 1999, 123).

All'inizio dell'attuale fase di transizione dei PECO, il FMI usciva dall'esperienza dell'aiuto all'aggiustamento strutturale nel terzo mondo ed ha cercato di adattare gli insegnamenti appena ricevuti alla realtà dell'Europa centrale ed orientale. *Di conseguenza, il Fondo si è così concentrato su ciò che conosceva meglio, vale a dire le misure di stabilizzazione*¹²⁵ (Holland 1994, 352). Dopo l'adesione dell'Ungheria, avvenuta nel 1982, il FMI ha dunque a più riprese collaborato con le autorità magiare per mettere a punto dei programmi di stabilizzazione e di riforme economiche generali e per finanziare i deficit dei conti pubblici ed esterni. Si può inoltre ancora aggiungere che la concessione di qualsiasi prestito del Fondo diventa effettiva soltanto quando il potenziale paese beneficiario riempie un certo numero di condizioni, rappresentate essenzialmente da misure di risanamento dell'economia, quali il riequilibrio del budget e dei conti esterni, la riduzione del ruolo dello Stato, la liberalizzazione dei prezzi e dei salari, il calo dell'inflazione o la soppressione dei sussidi¹²⁶ (NU 1993, 204; Mossé 1998, 60-61).

Ma, in fin dei conti, quanti sono stati i fondi che il FMI ha sino a qui effettivamente messo a disposizione dell'Ungheria?

La tabella seguente riassume in modo molto sintetico tutti gli interventi concreti effettuati in favore della repubblica magiara dal 1982 ad oggi.

Tabella 76: Accordi di credito stipulati dal FMI con l'Ungheria (in milioni di SDR¹²⁷) (gennaio 1982-settembre 2000)

Data	Tipo	Periodo	Montante attribuito	Montante prelevato
8 dicembre 1982	Accordo di conferma	13 mesi	475,0	475,0
15 dicembre 1982	Accordo di compensazione	prelevamento unico		72,0
13 gennaio 1984	Accordo di conferma	12 mesi	425,0	425,0
6 maggio 1988	Accordo di conferma	12 mesi	265,35	215,4 ^a
14 marzo 1990	Accordo di conferma	12 mesi	159,0	127,4 ^b
16 gennaio 1991	Accordo di conferma	prelevamento unico		265,0 ^c
20 febbraio 1991	Accordo di lunga durata	36 mesi	1'114,0	557,2 ^d
15 settembre 1993	Accordo di conferma	15 mesi	340,0	56,7 ^e
15 marzo 1996	Accordo di conferma	23 mesi	264,18	- ^f

a L'Ungheria non ha potuto prelevare 50 milioni di SDR a causa del mancato rispetto dei criteri di prestazione.

b L'ultima parte di 31,84 milioni di SDR è stata annullata in ragione della stipulazione di un nuovo accordo di tre anni.

c A causa di una compensazione eccessiva, 90,1 milioni di SDR sono stati ripagati nel marzo 1992.

d Dopo il prelievo di 557,2 milioni di SDR, l'accordo è stato annullato in ragione della stipulazione di un nuovo arrangiamento.

e Questo montante rappresenta la prima parte. I prelievi successivi non sono stati effettuati.

f Al momento della conclusione dell'accordo, il governo ungherese ha indicato che non aveva l'intenzione di utilizzare il credito.

Fonte: NBH 1998, 115

¹²⁵ Per sua natura, il FMI non è d'altronde un organismo di sviluppo, ma è stato al contrario concepito per assicurare la regolazione del sistema monetario internazionale attraverso la concessione di prestiti ai paesi che conoscono delle difficoltà della loro bilancia dei pagamenti (Slim 1993, 4).

¹²⁶ In altre parole, il paese beneficiario s'impegna, in contropartita dell'aiuto, ad elaborare e mettere in atto una politica d'aggiustamento (Slim 1993, 5).

¹²⁷ Special Drawing Rights.

In totale, l'Ungheria ha dunque beneficiato di crediti per un valore globale di 2'193,7 milioni di SDR. Le informazioni contenute nella tabella possono indubbiamente essere completate da alcuni commenti più approfonditi:

- i primi crediti rimontano agli anni Ottanta, periodo durante il quale l'Ungheria si trovava ancora in piena epoca socialista. I montanti prelevati prima del 1989 si sono elevati a 1'187,4 milioni di SDR, ciò che equivale a 54,13 % delle somme totali ricevute dal giorno dell'adesione al Fondo ad oggi. *Visto e considerato che il FMI aiuta soltanto quei paesi concretamente impegnati in un programma di riforma, questo risultato non fa altro che confermare il fatto che la repubblica magiara si è lanciata nella transizione economica già prima della caduta del muro di Berlino;*
- una parte del credito del 1988 non ha potuto essere utilizzata a causa del mancato rispetto dei criteri di prestazione definiti con il FMI. Lo stesso discorso vale per il credito di tre anni accordato nel 1991, sospeso nel 1992 in ragione dell'allentamento delle politiche d'austerità e di disciplina budgetaria¹²⁸ (Lavigne 1992, 166): *è la prova concreta del fatto che il FMI attribuisce un'importanza particolare al concetto di aiuto condizionale;*
- alla fine del 1990, in seguito all'aumento del prezzo del petrolio, l'intera regione dell'Europa dell'est si è trovata confrontata con seri problemi di equilibrio esterno. In risposta a quest'evoluzione, il FMI ha in particolare creato un apposito meccanismo¹²⁹ - noto come "meccanismo petroliero" e di carattere ovviamente temporaneo - destinato a coprire il *surplus* di costo delle importazioni di petrolio grezzo, prodotti petroliferi e gas naturale¹³⁰. Le somme concesse a questo titolo non potevano superare 82 % della quota dei paesi beneficiari ed il loro esborso era subordinato all'applicazione di misure soddisfacenti nel campo dell'energia. Parallelamente a questa decisione, sempre nell'ottica di lottare contro il deterioramento dei conti esterni, il FMI ha pure optato per un'estensione del numero di servizi eleggibili per il finanziamento del deficit d'esportazione¹³¹ (NU 1992, 120; NU 1993, 204);
- il fatto che l'Ungheria, al momento della conclusione dell'accordo di credito del 1996, abbia chiaramente indicato che non avrebbe mai prelevato la somma può a prima vista apparire alquanto strano. L'arcano è però presto svelato: a quell'epoca, Budapest non aveva infatti urgentemente bisogno di quei fondi, ma la stipulazione di un accordo con il

¹²⁸ In quel caso, è addirittura stata la stessa Ungheria a rinunciare volontariamente alla seconda parte del credito. Questo proprio perché il suo deficit budgetario aveva largamente sorpassato l'obiettivo fissato in accordo con il FMI (NU 1994, 292).

¹²⁹ Questo meccanismo speciale è stato integrato alle facilitazioni di finanziamento compensatore e di finanziamento per imprevisti (NU 1994, 292).

¹³⁰ Il meccanismo petroliero è stato creato nel 1991, ma è poi stato in parte utilizzato anche a titolo retroattivo, per compensare gli aumenti del prezzo del petrolio già avvenuti nel 1990 (NU 1992, 120; CE 1994, 61).

¹³¹ Si deve comunque aggiungere che il FMI non è stata l'unica istituzione internazionale ad intervenire in occasione di questo aumento del prezzo del petrolio: delle misure analoghe sono infatti state assicurate pure dal G-24 e dalla BM.

FMI costituiva una condizione inderogabile per l'adesione all'OCSE¹³². Una tale operazione avrebbe inoltre pure permesso al governo magiario di raggiungere il suo scopo di migliorare il *rating* di credito internazionale del paese (UN 1996, 156);

- l'ultima osservazione si avvicina in qualche modo alla prima di questa serie. Nel corso degli anni Novanta, la maggior parte degli interventi del FMI è stata realizzata all'inizio del decennio, in pratica - se si esclude il prestito non utilizzato del 1996 - dal 1990 al 1993. *Anche questo è un chiaro segnale dei rapidi progressi compiuti dall'Ungheria verso la stabilizzazione macroeconomica e la trasformazione della sua economia in una di mercato.* Un ulteriore prova del buono stato di salute dell'economia magiara è rappresentata dal fatto che, soprattutto in virtù di alcuni recenti pagamenti straordinari effettuati anticipatamente grazie ai forti afflussi di capitali, tutte le somme prese in prestito sono state restituite entro la fine del 1998 (UN 1996, 156; NBH 1999, 124). Durante l'ultimo ventennio, i prelevamenti ed i rimborsi si sono alternati secondo il calendario seguente.

Tabella 77: Esborsi e rimborsi dei crediti del FMI concessi all'Ungheria (in SDR) (1982-2000)

Anno	Esborsi	Rimborsi
1982	214'500'000	0
1983	332'500'000	0
1984	425'000'000	0
1985	0	88'293'750
1986	0	40'977'273
1987	0	272'852'161
1988	165'350'000	263'928'973
1989	50'000'000	174'189'714
1990	127'370'000	242'800'004
1991	703'830'000	55'295'625
1992	118'405'000	122'775'000
1993	56'700'000	36'238'750
1994	0	114'722'500
1995	0	522'865'000
1996	0	140'000'000
1997	0	0
1998	0	118'716'250
TOTALE	2'193'655'000	2'193'655'000

Fonte: www.imf.org

Per terminare, è evidente che il FMI, così come d'altronde tutti gli altri donatori - a questo punto dovrebbe essere chiaro - non è assolutamente in grado di soddisfare l'integralità dei bisogni economici e finanziari di un'economia in transizione come quella ungherese

¹³² Adesione che sarebbe d'altronde stata perfezionata proprio pochi mesi dopo la conclusione di questo accordo (vedi a questo proposito parte II – capitolo 5).

(Holland 1994, 358). *Il Fondo ha però apportato un aiuto sensibile proprio nel periodo in cui il paese ne aveva forse più necessità, vale a dire a cavallo tra gli anni Ottanta e Novanta, quando si trattava innanzitutto di stabilizzare la situazione macroeconomica interna ed esterna.* La risoluzione di questo tipo di problemi costituisce d'altronde il principale asso d'intervento dell'istituzione, prova ne è che, nella seconda metà del decennio appena concluso ed in concomitanza con la revisione delle priorità nazionali¹³³, la presenza del FMI in Ungheria è progressivamente diminuita.

B) Il gruppo della BM e l'Ungheria

Il gruppo della BM comprende quattro istituzioni: la Banca Internazionale per la ricostruzione e lo Sviluppo (BIRS), la Società Finanziaria Internazionale (SFI), l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (AIS) e l'Agenzia Multilaterale di Garanzia degli Investimenti (AMGI). Tra queste, la BIRS e la SFI sono state - e in parte lo sono ancora - particolarmente attive in Ungheria. Per quel che concerne l'AIS, la repubblica magiara vi partecipa invece come paese donatore.

a) La BIRS

La BIRS è stata fondata nel 1945, allo scopo di ridurre la povertà e promuovere i progressi economici e sociali nei paesi in via di sviluppo. A partire dal giorno della loro adesione - si rammenta che quella dell'Ungheria è avvenuta nel 1982 - anche le nazioni in transizione dell'Europa dell'est hanno potuto beneficiare del sostegno di questa istituzione. *Il principio di base della strategia d'aiuto della BIRS consiste nel fornire un'assistenza concepita in comune accordo con il governo locale ed in funzione dello stadio della transizione e di sviluppo specifico raggiunto dallo stato in questione*¹³⁴ (El Maaroufi 1997, 38-42). In quest'ottica, durante gli anni Ottanta, gli interventi della BIRS in Ungheria si sono concentrati sulla liberalizzazione dell'economia, sullo sviluppo delle infrastrutture¹³⁵ e sulla modernizzazione e l'espansione della capacità di produzione. Dal 1989 al 1997, la priorità è invece stata accordata all'aggiustamento strutturale e macroeconomico, mentre l'obiettivo attuale è quello di sostenere la crescita economica e gli sforzi delle autorità in vista di aderire all'UE (WB 2000). *Un secondo elemento chiave della strategia della BIRS è poi costituito dalla volontà di creare, attraverso i suoi interventi, delle condizioni favorevoli ad altri flussi finanziari, IDS e privati su tutti:* a lungo termine, i suoi finanziamenti devono infatti essere completati, se non addirittura rimpiazzati, da queste altre forme di capitale. Questo processo, come già sottolineato nel primo paragrafo, è già in corso nei paesi più avanzati nella transizione come l'Ungheria (vedi anche parte II – capitolo 8.1) (El Maaroufi 1997, 42).

¹³³ Si ricorda che l'obiettivo prioritario d'inizio transizione, la stabilizzazione macroeconomica, ha negli ultimi anni perso questo suo carattere in favore di quello dell'adesione all'UE.

¹³⁴ L'adattamento del sostegno in funzione dell'evoluzione dei bisogni è particolarmente importante, visto e considerato che la transizione è un processo che evolve assai rapidamente (El Maaroufi 1997, 46).

¹³⁵ In particolare nei settori dei trasporti, dell'energia e delle telecomunicazioni.

*L'aiuto della BIRS è dispensato principalmente sotto forma di prestiti per dei progetti d'investimento, prestiti destinati all'aggiustamento strutturale od alla ristrutturazione, prestiti globali, assistenza tecnica e servizi di consulenza*¹³⁶ (UN 1995, 155, 157). Per quel che concerne i prestiti, essi possono essere accordati al governo o con la garanzia di quest'ultimo e le loro condizioni, pur non essendo preferenziali, sono estremamente favorevoli (NBH 1999, 124). Per potere beneficiare dell'assistenza, il paese richiedente deve inoltre riempire alcune condizioni specifiche: un programma approvato dal FMI, delle azioni di politica economica convenute con la BIRS ed il rispetto di procedure concorrenziali di stipulazione dei contratti¹³⁷ (UN 1994, 139; El Maaroufi 1997, 39).

Concretamente, da quando è diventata membro, l'Ungheria ha concluso quarantadue accordi di prestito con la BIRS, per un valore totale di circa 4 miliardi di \$. Al 31 dicembre 1999, le autorità magiare avevano già prelevato il 75 % di questa somma (NBH 1999, 124). Come nel caso dell'aiuto del FMI, anche quello della BM è progressivamente diminuito - in termini puramente quantitativi - a furia e misura dei progressi del processo di transizione¹³⁸: *sino al 1993, gli interventi della BIRS si sono in pratica concentrati in tre sole nazioni (Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria), mentre, in seguito, si è assistito ad un riorientamento in favore degli stati della CSI, il tutto a scapito dei paesi economicamente più avanzati della regione* (UN 1995, 156).

I montanti investiti dalla BIRS hanno sinora permesso di finanziare delle misure in diversi campi dell'economia: ristrutturazione e privatizzazione delle aziende, salute, settore bancario e finanziario, educazione e formazione, elettricità, energia, sistema delle pensioni, gestione del settore pubblico, bilancia dei pagamenti¹³⁹, infrastrutture (trasporti in particolare), agricoltura ed ambiente¹⁴⁰ (Ners 1994, 323-324). Per quel che riguarda l'orientamento futuro dell'assistenza, la BIRS ha le idee in chiaro: *'the Country Economic Memorandum assesses the progress that Hungary has made in its macroeconomic adjustment, and its convergence to the EU, and discusses key issues related tot he EU accession process. It identifies health, sub-national development, and infrastructure (notably transport and energy) as the most important areas for further structural reforms. The ongoing Bank assistance program focuses on advisory and analytical support in key selected areas, related to the EU accession process (for example, sub-national development and energy), and to poverty reduction (with a poverty assessment and an assessment of Roma support programs recently completed). In the short term, Bank financial support is expected to be limited to environmental protection, in conjunction with the Global Environment*

¹³⁶ Ed è proprio grazie a questa vasta gamma di strumenti che la BIRS è realmente in grado di fornire un'assistenza adattata ai bisogni (El Maaroufi 1997, 46).

¹³⁷ Nel 1993, ad esempio, il versamento di 200-300 milioni di \$ destinati alla ricapitalizzazione delle banche commerciali ungheresi è stato sospeso proprio a causa del mancato rispetto di alcune condizioni (UN 1994, 141).

¹³⁸ L'Ungheria ha in particolare ottenuto un sempre maggiore accesso ai mercati finanziari, ciò che ha di conseguenza ridotto il bisogno di sostegno da parte della BIRS (WB 2000).

¹³⁹ La BIRS è intervenuta in concomitanza con il FMI ed il G-24 in occasione dello choc petroliero del 1990 (NU 1993, 204).

¹⁴⁰ www.4worldbank.org/sproject; www.worldbank.org/html/extdr/extme.

*Facility*¹⁴¹, and possibly sub-national development on the basis of the technical and analytical work that is now underway in close collaboration with the government of Hungary” (WB 2000).

b) La SFI

La SFI, creata nel 1956, ha accettato in suo seno l’Ungheria nel 1985. Attraverso i suoi investimenti in Europa dell’est, l’istituzione mira ad esercitare un effetto dimostrativo per attirare ulteriori investimenti stranieri ed a fungere da supporto per le riforme di mercato (IFC 2000, 44). *L’attività della SFI è comunque limitata al settore privato*¹⁴² *ed a quello bancario - finanziario*. In linea di massima, la SFI cerca infatti di (SFI 1998, 43-44):

- incoraggiare lo sviluppo del settore privato e la cultura aziendale;
- lanciare delle attività di rafforzamento istituzionale proprie a migliorare il settore bancario, l’infrastruttura del settore finanziario e l’efficacia dei mercati finanziari;
- accordare un sostegno alle società appartenenti a degli interessi locali, nonché alle PMA che non hanno accesso al credito ed al saper-fare nei paesi dove la transizione è più avanzata;
- fornire un’assistenza tecnica ed un finanziamento per la privatizzazione e lo sviluppo dei mercati finanziari;
- finanziare delle aziende in comune con dei *partner* tecnici.

Al fine di realizzare questi obiettivi, la SFI fa principalmente ricorso a due strumenti, ovvero i prestiti e le partecipazioni (SFI 1999, 87). *La Società attribuisce inoltre un’importanza particolare alla creazione di stretti legami con i suoi clienti ed alla presenza sul terreno*: in quest’ottica, la SFI ha infatti aperto degli uffici esterni in vari paesi dell’Europa centrale ed orientale (SFI 1998, 44). L’attività della SFI nella regione è comunque sempre stata molto selettiva, nel senso che *essa interviene solo in caso di vero bisogno e soltanto quando esiste la reale possibilità d’incoraggiare l’attività privata* (IFC 2000, 45). *Questo non ha comunque impedito all’Ungheria di beneficiare, tra il 1987 ed il 1999, di finanziamenti per un valore di circa 360 milioni di \$, somma che è stata*

¹⁴¹ Questo fondo è stato creato nell’ottobre 1991 dalla BM e dalle NU, allo scopo di prevenire l’apparizione di problemi ambientali regionali e di attenuare un loro eventuale impatto. Il fondo, che opera nel quadro legale della BM, fornisce un aiuto non rimborsabile destinato a dei progetti ambientali. L’Ungheria ha raggiunto il fondo, unicamente come paese beneficiario, nel maggio del 1993 ed ha ricevuto il suo primo finanziamento nel 1996: 6,9 milioni di \$ per aiutare a sostituire delle sostanze dannose per lo strato d’ozono (programma giunto a termine nel 1998). Nel 1997, la repubblica magiara ha ottenuto un secondo credito di 5 milioni di euro, al fine di sostenere dei progetti di risparmio di energia finanziati dalla SFI. L’ultimo intervento del fondo risale infine, almeno per il momento, al 1998, quando quest’ultimo ha accordato una garanzia di 185’000 \$. In futuro, ci si attende comunque una sua ulteriore partecipazione a dei progetti di protezione dell’ambiente finanziati dalla BM o dalla SFI (NBH 1998, 117).

¹⁴² A differenza di quanto si prefigge la BERS (vedi parte II – capitolo 8.3.1), la SFI non ha comunque l’obiettivo di trasformare in maniera fondamentale l’economia dei paesi mutuatari (Saunier e Touscoz 1992, 31).

*ridistribuita tra trentadue progetti*¹⁴³ (NBH 1999, 125). Attualmente, il bisogno della SFI in qualità d'investitore sta calando rapidamente, ma l'istituzione può ancora fornire un buon apporto in termine di consigli in materia di sviluppo del settore privato e di aiuto alla preparazione dell'integrazione nell'UE: come affermato nell'ultimo rapporto annuale della Società, *"we believe that we still have a role to play in these countries"* (IFC 2000, 45).

c) L'AIS

Questa istituzione è stata creata per sostenere i paesi più poveri del globo, in generale quelli che presentano un PIL pro capite annuo inferiore a 865\$. Il suo obiettivo fondamentale è quello di ridurre la povertà e promuovere i progressi economici e sociali in questi stati (El Maaroufi 1997, 38). In quest'ottica, l'AIS accorda dei prestiti a dei tassi d'interessi molto bassi (Slim 1993, 5). L'Ungheria ha integrato l'Associazione nel 1985, ma, come detto in apertura di paragrafo, non in qualità di beneficiario dei suoi fondi, bensì come paese donatore (NBH 1997, 149).

C) L'Ungheria e l'OCSE

L'assistenza fornita dall'OCSE ai PECO è di natura leggermente diversa rispetto a quella offerta da praticamente tutti gli altri donatori: *questa organizzazione non dispone infatti della facoltà di concedere dei prestiti*¹⁴⁴ *e l'aiuto è interamente costituito dalla cooperazione tecnica e dai consigli di politica economica*. Questo sostegno è dispensato sulla base di una procedura molto pragmatica, che punta ad adattarlo ai diversi paesi e periodi. Da un punto di vista generale, la strategia dell'OCSE è assai vicina a quella del FMI, visto e considerato che le due istituzioni privilegiano l'aggiustamento macroeconomico strutturale^{145 146} (Mossé 1998, 62). Al fine di sfruttare al meglio le sinergie e le complementarità, l'OCSE cerca inoltre di collaborare in maniera intensa con le altre organizzazioni regionali ed internazionali attive in Europa centrale ed orientale¹⁴⁷.

Per quel che concerne l'assistenza concreta all'Ungheria, questa è inizialmente stata accordata nel quadro di alcuni strumenti appositamente concepiti per sostenere i paesi in transizione. Con l'adesione all'OCSE, avvenuta nel 1996, la repubblica magiara ha però perso il suo *status* di nazione eleggibile per questi aiuti, ma questo, come si avrà modo di vedere più in là, non ha comunque impedito a Budapest di continuare ad approfittare degli insegnamenti e dell'esperienza dell'OCSE. Tornando però prima brevemente sulle origini delle relazioni tra l'Ungheria e l'OCSE, la prima pietra è stata posta nel 1990, con la

¹⁴³ In Ungheria, le principali preoccupazioni della SFI hanno riguardato la privatizzazione delle banche e delle compagnie, nonché lo sviluppo del settore privato (NBH 1996, 136).

¹⁴⁴ Ciò che significa pure che l'assistenza dell'OCSE non può essere direttamente subordinata ad alcun tipo di condizione (Mossé 1998, 62).

¹⁴⁵ Soprattutto la lotta contro l'inflazione ed i grandi disequilibri del conto esterno e del budget (Mossé 1998, 62).

¹⁴⁶ A differenza del FMI, l'OCSE è però dell'opinione che l'aggiustamento macroeconomico debba andare di pari passo con quello strutturale e che le azioni troppo precipitose vadano assolutamente evitate (Mossé 1998, 62).

¹⁴⁷ www.oecd.org/sge/ccnm/about/index.htm.

creazione del *Centro per la Cooperazione con le Economie Europee in Transizione*¹⁴⁸ (CCEET). Lo scopo di questo centro era quello di mettere a disposizione dei paesi in transizione tutta l'esperienza dell'OCSE in materia di economia di mercato. L'iniziativa è stata completata dalla messa a punto del programma denominato "*Partner per la transizione*" (PT), entrato in vigore nel 1991 e destinato alle tre nazioni che, all'epoca, erano più avanti sul cammino delle riforme: Cecoslovacchia, Polonia ed Ungheria¹⁴⁹ (Smolik 1991, 46). La funzione principale di questo programma era d'altronde proprio quella di aiutare i beneficiari a soddisfare le condizioni richieste per l'adesione all'OCSE. Il PT ha così portato all'Ungheria un'assistenza confezionata su misura, comprendente consigli e direttive sulle politiche economiche e commerciali nei più svariati campi. Una parte importante del programma, i cui contenuti erano di norma decisi in collaborazione con i paesi beneficiari, è sempre stata costituita da un'analisi economica retrospettiva. Quest'ultima formulava delle raccomandazioni relative alle politiche adottate e valutava gli sviluppi macroeconomici, le prospettive economiche ed i cambiamenti strutturali ancora necessari. Nel quadro del PT, l'OCSE ha inoltre spesso effettuato anche degli studi periodici su questioni settoriali, comprendenti agricoltura, educazione, politica industriale, politica delle telecomunicazioni, mercato del lavoro e politiche sociali. Un aiuto è poi stato fornito anche nel campo della promozione dell'imprenditoria e della creazione di posti di lavoro, nonché in quello della statistica. Un'altra caratteristica del PT è stata la partecipazione, in veste di osservatore, delle nazioni *partner* in alcuni dei comitati dell'OCSE¹⁵⁰, con tutti i relativi benefici in termine di esperienza¹⁵¹.

Tutte queste forme di sostegno sono state concepite dall'OCSE per gli stati non ancora membri dell'organizzazione. A partire dal 1996, come detto, l'Ungheria non può quindi più beneficiarne. *Ma se, da un lato, è vero che la repubblica magiara non può più usufruire dei programmi d'assistenza specificatamente concepiti per i paesi in transizione non membri, dall'altro, è comunque altrettanto vero che la partecipazione all'OCSE comporta tutta una serie di vantaggi che possono senza alcun dubbio essere assimilati - se non addirittura considerati più importanti - all'aiuto che l'Ungheria ha ricevuto prima della sua entrata*¹⁵².

Prima di concludere definitivamente questo paragrafo, non si può fare a meno di spendere qualche parola su un'altra importante organizzazione internazionale, le Nazioni Unite (NU). Pur non sostenendo attualmente alcun progetto in Ungheria¹⁵³, quest'istituzione ha infatti

¹⁴⁸ Nel 1998, il CCEET ha fusionato con un altro organo per dare vita al Centro per la Cooperazione con i Non Membri (CCNM). Attualmente, è quindi questa nuova entità che si occupa dell'assistenza ai paesi dell'est che non hanno ancora aderito all'OCSE.

¹⁴⁹ Dopo la separazione della Cecoslovacchia, il PT ha momentaneamente riguardato quattro nazioni. Oggi, in virtù delle adesioni all'OCSE di Polonia, Repubblica ceca ed Ungheria, la Slovacchia rimane l'unico partecipante a questo programma.

¹⁵⁰ Nel 1994, l'Ungheria ha per esempio ottenuto il diritto di partecipare temporaneamente al comitato che si occupava degli investimenti internazionali e delle compagnie multinazionali (NBH 1997, 149).

¹⁵¹ www.oecd.org/sge/ccnm/about/pit/cet_pit.htm.

¹⁵² L'esempio più lampante è dato dal fatto che l'OCSE pubblica regolarmente anche degli studi relativi ai suoi stati membri. I vantaggi derivanti dall'adesione all'OCSE sono comunque già stati analizzati in un'altra parte del lavoro. Per eventuali dettagli, il lettore vi è quindi rimandato (vedi parte II – capitolo 5).

¹⁵³ www.un.org.

senza dubbio anch'essa apportato, nel corso degli anni, un buon aiuto in termine di consigli e di studi sull'evoluzione del paese¹⁵⁴.



Il principale insegnamento di questo capitolo è indubbiamente quello che nessun singolo donatore è in grado di potere soddisfare da solo i bisogni di un paese in transizione verso l'economia di mercato. Anzi, quest'ultimi sono talmente ingenti che si può senza problema affermare che neppure l'insieme della comunità internazionale è, sino a qui, stato in misura di raggruppare tutte le somme necessarie. *Ma, grazie all'apporto delle varie istituzioni e dei diversi stati, si sono comunque potute mettere a disposizione dell'Ungheria delle risorse non indifferenti, sia dal punto di vista finanziario che da quello tecnico.*

Tra i donatori, l'UE - in collaborazione con i suoi Stati membri e con la BEI - ha senz'altro interpretato la parte del leone¹⁵⁵. In futuro, il suo ruolo trainante è inoltre destinato ad aumentare sempre più: in concomitanza con i progressi economici dell'Ungheria, numerose organizzazioni hanno infatti già cominciato a diminuire i loro interventi¹⁵⁶. *Oggi come oggi, Budapest necessita d'altronde più che altro di un'assistenza finalizzata all'adesione all'UE ed è propria quest'ultima che meglio può soddisfare questo bisogno*¹⁵⁷.

Per quel che concerne invece l'efficacia dell'assistenza, ogni donatore ha già fatto l'oggetto di una valutazione nel paragrafo a lui dedicato. Da un punto di vista generale, si può invece constatare che in Ungheria:

- *il sostegno ha saputo adattarsi in continuazione alle priorità del paese;*
- *tranne in alcuni casi isolati, non ci sono mai stati problemi in relazione alle condizioni poste da organizzazioni ed istituzioni finanziarie internazionali;*

¹⁵⁴ Così come per l'OCSE, anche l'assistenza delle NU è stata limitata alla cooperazione tecnica.

¹⁵⁵ Onde evitare possibili confusioni, è meglio argomentare per bene quest'affermazione. Alla luce delle cifre presentate in questo capitolo, potrebbe in effetti anche sembrare che il ruolo dominante dell'UE non sia poi così marcato come sostenuto sin dall'inizio del discorso. Ma non bisogna però dimenticare che - ed anche questo è già stato ribadito - l'analisi dell'assistenza della comunità internazionale non è esaustiva: le cifre relative all'UE non possono in particolare tenere conto degli aiuti commerciali, un tipo di sostegno che la BM, tanto per fare un esempio, non è in grado di accordare. Per motivi di spazio, si è inoltre volontariamente ommesso di parlare dell'apporto fornito dai singoli Stati membri. Tutto ciò permette quindi di concludere che il contributo dell'UE è di gran lunga superiore a quello che le sole cifre presentate lasciano trasparire. Lo stesso discorso calza invece meno per le istituzioni finanziarie internazionali, i cui dati statistici riflettono assai più chiaramente la realtà. Inoltre - anche se questo non deve togliere nulla ai precursori dell'aiuto in Europa dell'est - è pure vero che l'azione dell'UE nella regione è cominciata solo dopo la caduta del muro di Berlino: e se si considerano soltanto i montanti messi a disposizione nell'ultimo decennio del ventesimo secolo, allora il ruolo trainante dell'UE non può veramente più essere messo in discussione.

¹⁵⁶ Si pensa in particolare alla BM ed al FMI, che, per loro natura, erano più adatte ad intervenire nelle prime fasi della transizione. Giunti a questo stadio delle riforme, la loro presenza è invece molto meno necessaria ed in ogni caso non indispensabile come solo qualche anno fa.

¹⁵⁷ Prova ne è che l'UE e la BEI, a differenza per esempio di BIRS o FMI, prevedono dei grossi investimenti finanziari a beneficio dell'Ungheria anche negli anni futuri.

-la percentuale di versamenti in rapporto alle promesse di aiuti può essere ritenuta soddisfacente.

In ogni caso, al di là di tutto quello che si può dire sull'assistenza della comunità internazionale, non ci si può eludere dall'osservare che, negli ultimi dieci anni, la repubblica magiara ha fatto enormi progressi nella creazione di un'economia di mercato: *se, da un lato, è impossibile affermare con esattezza in quale misura gli aiuti hanno contribuito a questi progressi, dall'altro, sarebbe alquanto ingeneroso pensare che il loro apporto sia stato insignificante.*

CONCLUSIONE PARTE SECONDA

In questa seconda parte, si è dunque messo l'accento sul problema delle relazioni esterne e sugli sviluppi intervenuti in questo campo a partire dal 1989. Giunti a questo punto, si tratta ora di formulare qualche considerazione finale relativa a tutte le tematiche affrontate.

Innanzitutto, cominciando da dove si è appena terminato, si può osservare che la comunità internazionale si è mobilitata in massa per sostenere il processo di transizione dell'economia ungherese. Criticabile sin che si vuole ed indubbiamente difficile da giudicare, l'assistenza finanziaria, tecnica e commerciale in favore del paese è infatti comunque risultata costante sin dai primi anni Novanta.

Per quel che riguarda la partecipazione alle organizzazioni ed istituzioni mondiali, non si può invece fare a meno di constatare che l'Ungheria è ormai membro a parte intera delle principali e delle più influenti a livello internazionale, nonché di altre di minore - ma non per questo trascurabile - importanza. L'unica eccezione è ovviamente costituita dall'UE, probabilmente l'unica vera istituzione di un certo peso alla quale la repubblica magiara non ha ancora aderito. In questo senso, le prospettive sono comunque incoraggianti, senza poi nemmeno dimenticare che, in attesa dell'adesione, le relazioni tra Budapest e Bruxelles sono pur sempre regolate dal trattato d'associazione, i cui contenuti vanno ben al di là di quanto normalmente ci si può attendere da un accordo del genere.

L'integrazione non è comunque stata soltanto di ordine istituzionale, ma è al contrario stata molto spinta anche dal punto di vista delle relazioni commerciali. Negli ultimi dieci anni, parallelamente ad una riorganizzazione geografica e strutturale in favore di stati e prodotti più avanzati rispettivamente sofisticati, le esportazioni e le importazioni magiare sono infatti letteralmente esplose. Lo stesso discorso è valido anche per gli IDS, visto e considerato che, soprattutto nella prima metà degli anni Novanta, l'Ungheria è risultata alquanto attrattiva per questo tipo d'investimenti. Ma l'apertura non ha però avuto solamente dei risvolti positivi: la liberalizzazione esterna è in effetti inizialmente stata molto difficile da gestire e queste difficoltà sono culminate nei valori estremamente elevati e preoccupanti toccati dal deficit corrente e dal debito estero ungherese nel corso del biennio 1993-1994. In quegli anni, non è d'altronde stato il solo equilibrio esterno ad essere rimesso in discussione, bensì l'intero processo di transizione, visto che, come osservato nella prima parte, il periodo è pure stato caratterizzato da seri problemi di stabilità interna. La reazione delle autorità ha, in ogni caso, permesso di evitare il peggio e di rimettere le cose nella giusta direzione. A differenza di quanto si è potuto constatare nel caso di quello interno, in materia d'equilibrio esterno i progressi sono però stati più limitati nel tempo: *se, per quel che concerne il primo, il trend al ribasso in corso dal 1995 non ha praticamente conosciuto flessioni e sembra destinato a proseguire anche nei prossimi anni, per quel che riguarda il secondo si è invece assistito ad un nuovo deterioramento dei risultati a partire dal 1998*. Pur non essendo ancora drammatica, la situazione merita pertanto un'attenzione particolare nell'immediato futuro, al fine di evitare di ricadere nuovamente in un buco nero come quello di qualche anno prima.

In conclusione, è fuor di dubbio che lo scenario internazionale nel quale si trova oggi ad agire l'economia ungherese è completamente differente da quello della fine degli anni Ottanta. *Ed a questo proposito, al di là di alcune ansie recenti, non appare neppure contestabile l'affermazione secondo la quale si tratta pure di un contesto nettamente migliore nell'ottica di concretizzare la transizione verso l'economia di mercato!*

CONCLUSIONE GENERALE

L'intento di questo lavoro era quello di giungere alla formulazione di un'opinione più o meno precisa sui progressi compiuti dall'Ungheria in vista della creazione di un'economia di mercato: la questione è determinante per la problematica dell'adesione, che è centrale per il nostro tema. Dopo avere passato in rassegna le principali componenti dell'economia magiara e la loro evoluzione a partire dal 1989, il giudizio globale non può indubbiamente che essere positivo. Senza volere fornire delle conclusioni dettagliate - già contenute nei singoli capitoli - si possono a questo punto proporre le seguenti osservazioni a proposito dell'evoluzione dell'economia ungherese nei dodici anni trascorsi dalla caduta del muro di Berlino ad oggi:

- *i disequilibri interni ed esterni che l'Ungheria conosceva alla fine degli anni Ottanta sono stati combattuti in modo attivo e con buoni risultati sin dall'inizio del decennio. La recessione che ha seguito i primi cambiamenti strutturali ha comunque fatto di nuovo cadere il paese in una situazione di instabilità macroeconomica pronunciata, al punto che, durante il biennio 1993-1994, si è anche temuto il peggio. L'introduzione di un nuovo programma di stabilizzazione, nel 1995, ha però permesso di ritrovare rapidamente un'evoluzione positiva ed i principali indicatori hanno, da lì innanzi, manifestato dei miglioramenti continui, nonostante qualche recente preoccupazione a livello di bilancia corrente e di debito estero;*
- *l'economia ungherese è largamente stata privatizzata, dopo alcune difficoltà iniziali, ed il settore privato fornisce oggi giorno l'essenziale del PIL. Le aziende magiare sono pure state in buona parte ristrutturate, la loro efficacia è sensibilmente aumentata e molte di loro sono anche diventate estremamente competitive. L'Ungheria dispone inoltre di un settore bancario e di un mercato dei capitali assai solidi e che presentano caratteristiche prossime a quelle di un'economia di mercato sviluppata;*
- *la repubblica magiara è fortemente integrata nell'economia internazionale, prova ne è che, da un lato, essa è già divenuta membro di alcune tra le più importanti organizzazioni mondiali, mentre, dall'altro, le esportazioni e le importazioni magiare - soprattutto con i paesi più industrializzati - sono cresciute quasi senza sosta nel corso degli anni Novanta. A tutto ciò, bisogna poi anche aggiungere il carattere assai attrattivo del paese, soprattutto nei primissimi anni Novanta, in quanto localizzazione di investimenti diretti stranieri.*

La bontà delle riforme introdotte ed i progressi effettuati sono d'altronde confermati anche dai valori degli indicatori di transizione della BERS, i quali evidenziano in modo chiaro che l'Ungheria presenta già, in alcuni campi, le caratteristiche di un'economia di mercato, mentre nei restanti si sta avvicinando a grandi passi alla loro realizzazione. Questo significa però anche che, nonostante gli ottimi risultati sin qui ottenuti, il cammino verso l'economia di mercato non è ancora stato del tutto completato e che ulteriori sforzi sono ancora

necessari. L'analisi dei singoli aspetti dell'economia magiara ha a questo proposito messo in evidenza quelli che ancora sono i margini di miglioramento in questo senso.

In ogni caso, l'economia ungherese non è lontana dalla soddisfazione di tutte le condizioni richieste: questo è indubbiamente il principale insegnamento che si può trarre da questo modesto studio. Alla luce dei progressi manifestati anche a livello politico ed in materia di ripresa dell'acquis comunitario, si può pertanto ipotizzare che la repubblica magiara dovrebbe finalmente potere concretizzare, perlomeno a medio termine, la tanto agognata adesione all'UE. *La prossima importante tappa da annotare nell'ancora giovane storia dell'Ungheria post-comunista sarà verosimilmente quella dell'integrazione nell'UE!*

ALLEGATI

Allegato 1: Tassi di crescita del PMN nei paesi dell'Europa centrale ed orientale (in %) (1950-1990)

	1951-55	1956-60	1961-65	1966-70	1971-75	1976-80	1981-85	1986-90
Bulgaria	12,2	9,6	6,6	8,7	7,9	6,1	3,7	-0,5
Cecoslovacchia	8,1	7,0	1,9	6,9	5,7	3,7	1,8	1,0
RDT	13,2	7,4	3,5	5,0	5,4	4,1	4,5	-1,8
Ungheria	5,7	6,0	4,5	6,7	6,3	2,8	1,4	-0,5
Polonia	8,6	6,6	6,2	5,9	9,7	1,2	-0,8	-0,5
Romania	14,2	6,6	9,1	7,7	11,3	7,2	4,4	-3,5
Unione Sovietica	11,3	9,2	5,7	7,1	5,1	3,7	3,2	1,3

Le cifre utilizzate sono quelle ufficiali. Queste cifre esagerano comunque con ogni probabilità la crescita reale

Allegato 2: Il ruolo dell'imprenditore nell'economia di mercato e nell'economia pianificata

Economia di mercato

L'imprenditore

- si procura le risorse sui mercati dei fattori in cambio di moneta;
- fissa la combinazione produttiva meno costosa in funzione del prezzo dei fattori;
- fissa il livello della sua produzione in funzione del prezzo di mercato dei prodotti;
- vende i suoi prodotti sul mercato.

Le sue risorse finanziarie dipendono dalla vendita dei prodotti.

Economia pianificata

L'imprenditore

- riceve gratuitamente le risorse produttive che gli sono state assegnate dal piano;
- deve applicare la combinazione produttiva imposta dal piano;
- deve smerciare imperativamente la produzione fissata dal piano;
- deve smerciare i suoi prodotti presso i clienti designati dall'amministrazione.

Riceve delle risorse finanziarie indipendentemente dalla vendita dei prodotti.

Allegato 3: Spese governative: paragone internazionale (in % del PIL)

Paese	Anno di referenza	Spese totali
Kazakistan	1993	23,5
Lituania	1993	24,6
Estonia	1993	32,2
Russia	1993	32,9
Stati Uniti	1992	38,8
Romania	1992	41,4
Gran Bretagna	1991	43,8
Repubblica Ceca	1993	48,2
Canada	1991	50,5
Germania	1992	50,6
Francia	1992	50,9
Ucraina	1993	52,1
Austria	1992	52,3
Belgio	1992	53,8
Olanda	1992	56,5
Norvegia	1990	56,7
Ungheria	1994	61,8
Danimarca	1993	61,8
Svezia	1993	71,0

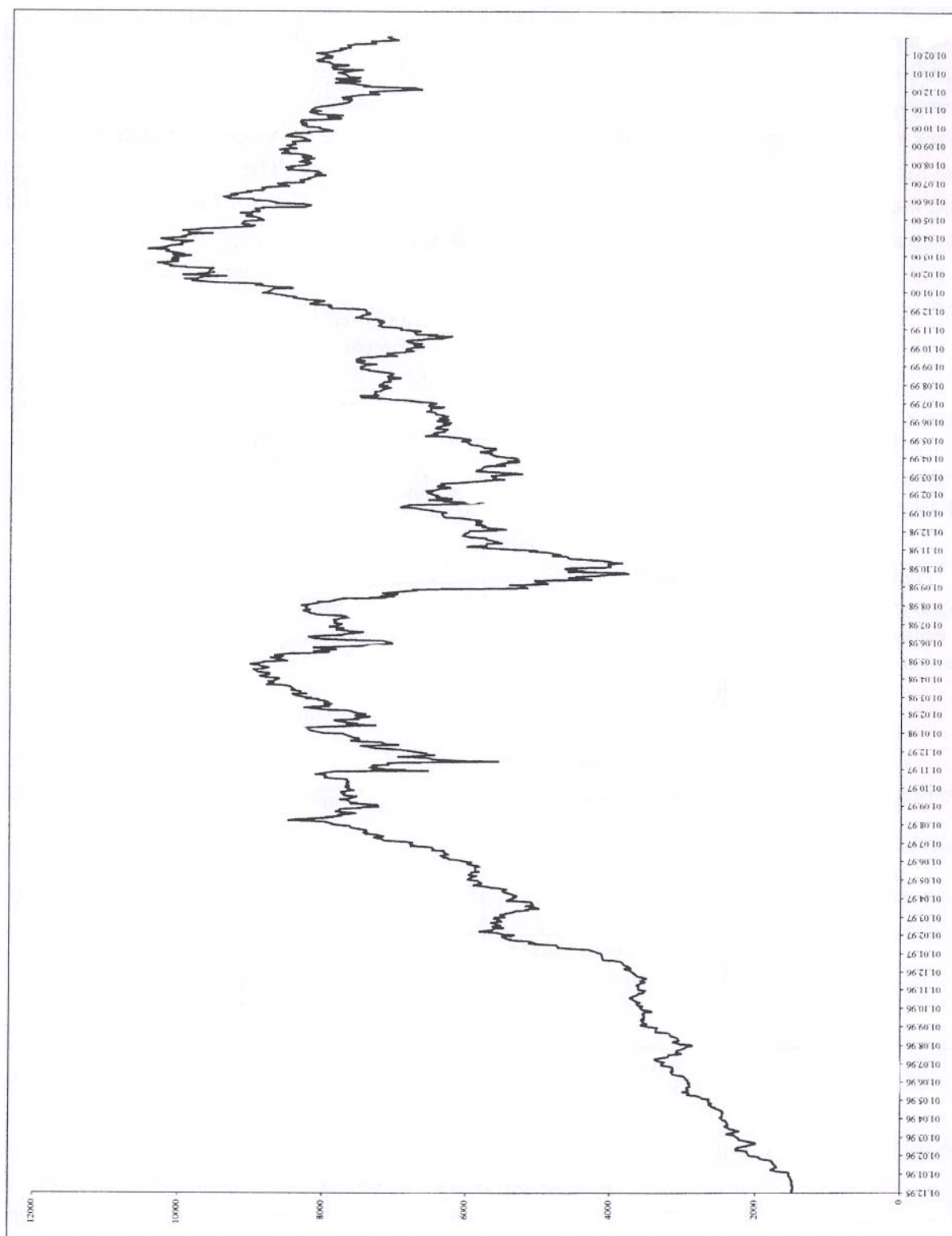
Allegato 4: Struttura del sistema bancario ungherese ed origine delle banche (1.1.1987)**Banca Centrale¹****Banche commerciali**Banca ungherese di credito²Banca Nazionale di commercio e di credito³Banca di Budapest⁴Banca ungherese del commercio estero⁵Società generale di Banca e di Gestione del Portafoglio⁶Citibank Budapest⁷Unicbank⁸Banca Internazionale d'Europa Centrale⁹Nove istituzioni finanziarie specializzate¹⁰

Diverse istituzioni pubbliche

Filiali della BN

Fonte: Elaborazione personale

¹ Banca Nazionale Ungherese.² Dalla trasformazione dei dipartimenti di credito e di una filiale della BNU.³ Dalla trasformazione dei dipartimenti di credito e di una filiale della BNU.⁴ Dalla trasformazione dei dipartimenti di credito e di una filiale della BNU.⁵ Già esistente.⁶ Già esistente.⁷ Banca a partecipazione straniera.⁸ Banca a partecipazione straniera.⁹ Banca extraterritoriale.¹⁰ Create dalla Banca di Stato per lo Sviluppo.

Allegato 5: Evoluzione del BUX (1.1.1995-28.2.2001)


Fonte: elaborazione personale a partire dai dati raccolti in *NBH*, *rapporti mensili vari*

Allegato 6: Criteri d'inclusione alla Borsa di Budapest

The Regulations for Listing, Continuous Trading and Disclosure of the Budapest Stock Exchange classify the stock exchange listing conditions for securities based on general and series-dependent requirements. In addition, there are different requirements for each category of shares series (A,B,C). The highest requirements for the shares listed on the stock exchange are in category A. According to the structure developed through regulation the largest and the most liquid share series are in this category. The securities of the large and medium sized companies constitute category B. Category C is for the shares of smaller companies as well for companies with higher risk.

Listing requirements	Rules governing Category A	Rules governing Category B	Rules governing Category C
Equity series to be listed	Only complete series may be listed	Only complete series may be listed	Only complete series may be listed
Equity series to be listed	A minimum of HUF 10 billion at market value	A minimum of HUF 1 billion at market value	A minimum of HUF 100 million at market value
Public holding ratio (the part of the series of equities outstanding to owners holding less than 5% interest)	Either a min. of 25% and at least HUF 4 bn at market value; Or a min. of HUF 10 bn at market value;	Either a min. of 10% and at least HUF 500 M at market value; Or a min. of HUF 2 bn at market value; Or at least 500 shareholders	---
Shareholders	Min. 1000	Min. 100	Min. 25
Business year	3 full completed and audited years	3 full completed and audited years	1 full completed and audited years
Other	The most recent audited business year must show profits	---	---
Series	May only include registered shares	May include registered and bearer shares	May include registered and bearer shares

Fonte: www.bse.hu/eng/bevezetesi_feltetelek_en.html

Allegato 7: Schema 1991, schema 1992 e schema 1993 dell'AD

Il principio di base degli schemi di AD è molto semplice ed è sempre stato identico sin dall'inizio: il sistema di AD paga delle prestazioni equivalenti ad un x % del salario precedente per un periodo massimo y. Il valore x diminuisce con l'aumento del tempo di inattività (si distinguono due periodi di benefici), mentre quello y varia a dipendenza del periodo lavorativo passato.

Schema 1991

- a) La durata del diritto alle prestazioni variava da sei a ventiquattro mesi a dipendenza delle prestazioni lavorative negli ultimi quattro anni
- b) Il guadagno di base era costituito dall'ultimo salario mensile prima della fine dell'attività (più eventuali bonus nei dodici mesi precedenti la fine della stessa)
- c) I benefici ammontavano a 70 % del guadagno di base nella prima metà del periodo (periodo 1) ed a 50 % nella seconda (periodo 2)
- d) Nel caso il montante risultante dai calcoli fosse inferiore al salario minimo, allora la prestazione versata era automaticamente uguale a quest'ultimo. Ma se il salario precedente di riferimento era già inferiore al salario minimo, la prestazione era calcolata normalmente sulla base di questo salario inferiore
- e) Il beneficio massimo percepibile era equivalente a tre volte il salario minimo
- f) In caso di abbandono volontario del posto di lavoro, il periodo di attesa prima di potere beneficiare delle prestazioni era fissato a tre mesi

Schema 1992

- a) La durata massima delle prestazioni era di 540 giorni
- b) Il periodo di base per il salario passato era costituito dagli ultimi quattro quarti completi del calendario
- c) Il beneficio massimo percepibile era equivalente a due volte il salario minimo
- d) In caso di perdita del lavoro con indennità di licenziamento (opzione introdotta proprio nel 1992), il periodo di attesa era uguale a quello per il quale si era percepita l'indennità, per un massimo comunque di 6 mesi

Schema 1993

- a) La durata del diritto alle prestazioni era uguale alla metà di quella prevista dallo schema 1991, ciò che corrispondeva dunque ad un massimo di un anno
- b) Il benefici ammontavano a 75 % del guadagno di base nel primo quarto del periodo (periodo 1) ed a 60 % nei restanti tre quarti (periodo 2)
- c) Il beneficio massimo percepibile era fissato a 18'000 (periodo 1) rispettivamente 15'000 (periodo 2) fiorini mensili.
- d) Nel caso il montante risultante dai calcoli fosse inferiore a 8'600 fiorini, allora la prestazione versata era automaticamente uguale a questo valore. Ma se il salario

precedente di riferimento era già inferiore a 8'600 fiorini, la prestazione era calcolata normalmente sulla base di questo salario inferiore

- e) In caso di abbandono volontario del posto di lavoro, il periodo di attesa prima di potere beneficiare delle prestazioni era fissato a sei mesi

Allegato 8: Tassi nominali di svalutazione del fiorino nei confronti del cestino di monete di base, gennaio 1990-marzo 1995 (in %)

Data	Tasso
31 gennaio 1990	1,00
6 febbraio 1990	2,00
20 febbraio 1990	2,00
7 gennaio 1991	15,00
8 novembre 1991	5,80
16 marzo 1992	1,90
24 giugno 1992	1,60
9 novembre 1992	1,90
12 febbraio 1993	1,90
26 marzo 1993	2,90
7 giugno 1993	1,90
9 luglio 1993	3,00
29 settembre 1993	4,50
3 gennaio 1994	1,00
16 febbraio 1994	2,60
13 maggio 1994	1,00
10 giugno 1994	1,20
5 agosto 1994	8,00
11 ottobre 1994	1,10
29 novembre 1994	1,00
3 gennaio 1995	1,40
14 febbraio 1995	2,00
13 marzo 1995	9,00

Allegato 9: Aziende incluse nel primo programma di privatizzazione della SPA (1990) e loro principali attività

- 1 Centrum Department Stores: commercio al dettaglio
- 2 Danubius Hotel and Spa Company: albergheria
- 3 Forest Machinery Producing Company: macchine, macchinari
- 4 Gamma Works: produzione di strumenti medicali e tecnologici
- 5 Hollohazi Porcelain Works: produzione di porcellana
- 6 Hungarhotels: albergheria
- 7 Hungexpo: organizzazione ed esecuzione di esposizioni e congressi, commercio estero
- 8 Ibusz plc: turismo, commercio, servizi finanziari
- 9 Idex plc: commercio estero in prodotti industriali
- 10 Interglob Company: trasporti su strada, trasporti internazionali, trasporti di merce, imballaggio ed affari legati
- 11 Kner Printing Company: stampa di libri, produzione di materiali per carta da imballaggio
- 12 Kunep Company: costruzione di alloggi e sociale
- 13 MEH Scrap Processing Trust: trattamento della ferraglia
- 14 Pannonia Hotel and Catering Company: albergheria, ristorazione
- 15 Pannonplast: produzione di materiali artificiali industriali e per l'economia domestica
- 16 Pietra Building Ceramic Company: produzione di ceramica
- 17 Richter Gedeon Chemicals plc: produzione di prodotti farmaceutici, pesticidi, cosmetici ed altri prodotti chimici
- 18 Salgotarjan Plate Glass Factory: produzione di vetro spesso, doppio o triplo
- 19 Tritex Trading Joint-Stock Company: grossista di vestiti
- 20 Volantefu Company: trasporti su strada, trasporti internazionali, trasporti di merce e servizi legati

Allegato 10: Capitoli dei negoziati d'adesione

1. Libera circolazione dei beni
2. Libera circolazione delle persone
3. Libera prestazione di servizi
4. Libera circolazione dei capitali
5. Diritto delle società
6. Politica di concorrenza
7. Agricoltura
8. Pesca
9. Politica dei trasporti
10. Fiscalità
11. Unione economica e monetaria
12. Statistiche
13. Affari sociali ed impiego
14. Energia
15. Politica industriale
16. Piccole e medie aziende
17. Scienza e ricerca
18. Educazione e formazione
19. Telecomunicazioni e tecnologie dell'informazione
20. Politica della cultura e dell'audiovisuale
21. Politica regionale e coordinazione degli strumenti strutturali
22. Ambiente
23. Protezione dei consumatori e della salute
24. Cooperazione in materia di giustizia e di affari interni
25. Unione doganale
26. Relazioni esterne
27. Politica straniera e di sicurezza comune
28. Controllo finanziario
29. Disposizioni finanziarie e budgetarie
30. Istituzioni
31. Altro

Allegato 11: Trattato di Nizza, Allegati I, II e IIIAllegato I Protocollo sull'allargamento dell'Unione europea

LE ALTE PARTI CONTRAENTI

HANNO ADOTTATO le disposizioni seguenti, che sono allegate al trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono le Comunità europee:

Articolo 1

Abrogazione del protocollo sulle istituzioni

Il protocollo sulle istituzioni nella prospettiva dell'allargamento, allegato al trattato sull'Unione europea e ai trattati che istituiscono le Comunità europee, è abrogato.

Articolo 2

Disposizioni relative al parlamento europeo

1. A decorrere dal 1° gennaio 2004, l'articolo 190, paragrafo 2, primo comma del trattato che istituisce la Comunità europea è modificato come segue:

“il numero dei rappresentanti eletti in ogni Stato membro è fissato come segue:

Belgio	22	
Danimarca	13	
Germania	99	
Grecia	22	
Spagna	50	
Francia	72	
Irlanda	12	
Italia	72	
Lussemburgo	6	
Paesi Bassi	25	
Austria	17	
Portogallo	22	
Finlandia	13	
Svezia	18	
Regno Unito	72	”

2. Fatta salva l'applicazione del paragrafo 3, il numero totale dei rappresentanti al Parlamento europeo per la legislatura 2004-2009 è pari al numero dei rappresentanti figurante nell'articolo 190, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea, più il numero di rappresentanti dei nuovi Stati membri stabilito nei trattati di adesione firmati al più tardi il 1° gennaio 2004.

3. Qualora il numero totale di membri di cui al paragrafo 2 sia inferiore a settecentotrentadue, è applicata una correzione proporzionale al numero di rappresentanti da eleggere in ciascuno Stato membro, in modo che il numero totale sia il più possibile vicino a settecentotrentadue, senza che detta correzione conduca a un numero di rappresentanti da eleggere in ciascuno Stato membro superiore a quello previsto all'articolo 190, paragrafo 2, per la legislatura 1999-2004.

Il Consiglio adotta una decisione a tal fine.

4. In deroga all'articolo 189, secondo comma del trattato che istituisce la Comunità europea, in caso di entrata in vigore di trattati di adesione dopo l'adozione della decisione del Consiglio di cui al paragrafo 3, il numero dei membri del Parlamento europeo può essere temporaneamente superiore a settecentotrentadue durante il periodo di applicazione di detta decisione. Una correzione analoga a quella prevista nel primo comma del paragrafo 3 sarà applicata al numero di rappresentanti da eleggere negli Stati membri in questione.

Articolo 3

Disposizioni relative alla ponderazione dei voti in sede di Consiglio

1. A decorrere dal 1° gennaio 2005:

i) l'articolo 205, paragrafi 2 e 4, del trattato che istituisce la Comunità europea è modificato come segue:

“2. Per le deliberazioni del Consiglio che richiedono una maggioranza qualificata, ai voti dei membri è attribuita la seguente ponderazione:

Belgio	12
Danimarca	7
Germania	29
Grecia	12
Spagna	27
Francia	29
Irlanda	7
Italia	29
Lussemburgo	4
Paesi Bassi	13

Austria	10
Portogallo	12
Finlandia	7
Svezia	10
Regno Unito	29

Le deliberazioni sono valide se hanno raccolto almeno 170 voti che esprimano il voto favorevole perlomeno della maggioranza dei membri quando, in virtù del presente trattato, debbono essere prese su proposta della Commissione.

Negli altri casi le deliberazioni sono valide se hanno raccolto almeno 170 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri.

(paragrafo 3 invariato)

4. Un membro del Consiglio può chiedere che, in caso di adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, si verifichi che la maggioranza qualificata comprenda almeno il 62 % della popolazione totale dell'Unione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, la decisione non è adottata”.

ii) Le modifiche corrispondenti sono apportate al terzo comma dell'articolo 23, paragrafo 2, nonché all'articolo 34, paragrafo 3, del trattato sull'Unione europea.

2. Al momento di ciascuna adesione, la soglia di cui al secondo comma dell'articolo 205, paragrafo 2, del trattato che istituisce la Comunità europea è calcolata in modo che la soglia della maggioranza qualificata espressa in voti non superi quella risultante dalla tabella che figura nella dichiarazione da iscrivere nell'atto finale della Conferenza, relativa all'allargamento dell'Unione europea.

Articolo 4

Disposizioni relative alla Commissione

1. A decorrere dal 1° gennaio 2005, l'articolo 213, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea è modificato come segue:

“1. I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e offrono ogni garanzia di indipendenza.

La Commissione comprende un cittadino di ciascuno Stato membro.

Il numero dei membri della Commissione può essere modificato dal Consiglio che delibera all'unanimità.”

2. Ove l'Unione annoveri 27 Stati membri, l'articolo 213, paragrafo 1, del trattato che istituisce la Comunità europea è modificato come segue:

“1. I membri della Commissione sono scelti in base alla loro competenza generale e offrono ogni garanzia di indipendenza.

Il numero dei membri della Commissione è inferiore al numero di Stati membri. I membri della Commissione sono scelti in base a una rotazione paritaria le cui modalità sono stabilite dal Consiglio che delibera all'unanimità.

Il numero dei membri della Commissione è fissato dal Consiglio che delibera all'unanimità.”

La presente modifica si applica a decorrere dalla data di entrata in funzione della prima Commissione successiva alla data d'adesione del ventisettesimo Stato membro dell'Unione.

3. Il Consiglio, deliberando all'unanimità dopo la firma del trattato di adesione del ventisettesimo Stato membri dell'Unione stabilisce:

- il numero dei membri della Commissione;
- le modalità della rotazione paritaria comprendenti l'insieme dei criteri e delle regole necessari per la fissazione automatica della composizione dei collegi successivi in base ai principi seguenti:
 - a) gli Stati membri sono trattati su un piano di assoluta parità per quel che concerne la determinazione dell'ordine di passaggio e del periodo di presenza dei loro cittadini in seno alla Commissione; pertanto il divario tra il numero totale dei mandati detenuti da cittadini di due Stati membri non può mai essere superiore a uno;
 - b) fatto salvo il rispetto della lettera a), ciascuno dei collegi successivi viene costituito in modo da riflettere in modo soddisfacente la molteplicità demografica e geografica dell'insieme degli Stati membri dell'Unione.

4. Ogni Stato che aderisce all'Unione ha diritto, all'atto dell'adesione, che un suo cittadino divenga membro della Commissione sino alla data di applicazione del paragrafo 2.

Allegato II: Dichiarazione relativa all'allargamento dell'Unione europea da iscrivere nell'atto finale della Conferenza

La posizione comune che gli Stati membri dell'Unione europea definiranno in occasione delle conferenze di adesione per quanto riguarda la ripartizione dei seggi del Parlamento europeo, la ponderazione dei voti in sede di Consiglio, la composizione del Comitato economico e sociale e la composizione del Comitato delle regioni sarà conforme alle tabelle seguenti per un'Unione con 27 Stati membri.

1. Parlamento europeo

STATI MEMBRI	SEGGI AL PE
Germania	99
Regno Unito	72
Francia	72
Italia	72
Spagna	50
Polonia	50
Romania	33
Paesi Bassi	25
Grecia	22
Repubblica ceca	20
Belgio	22
Ungheria	20
Portogallo	22
Svezia	18
Bulgaria	17
Austria	17
Slovacchia	13
Danimarca	13
Finlandia	13
Irlanda	12
Lituania	12
Lettonia	8
Slovenia	7
Estonia	6
Cipro	6
Lussemburgo	6
Malta	5
TOTALE	732

2. Ponderazione dei voti in sede di Consiglio

MEMBRI DEL CONSIGLIO	VOTI PONDERATI
Germania	29
Regno Unito	29
Francia	29
Italia	29
Spagna	27
Polonia	27
Romania	14
Paesi Bassi	13
Grecia	12
Repubblica ceca	12
Belgio	12
Ungheria	12
Portogallo	12
Svezia	10
Bulgaria	10
Austria	10
Slovacchia	7
Danimarca	7
Finlandia	7
Irlanda	7
Lituania	7
Lettonia	4
Slovenia	4
Estonia	4
Cipro	4
Lussemburgo	4
Malta	3
TOTALE	345

Le deliberazioni sono valide se hanno raccolto almeno 258 voti che esprimano il voto favorevole della maggioranza dei membri quando, in virtù del presente trattato, debbono essere prese su proposta della Commissione.

Negli altri casi le deliberazioni sono valide se hanno raccolto almeno 258 voti che esprimano il voto favorevole di almeno due terzi dei membri.

Un membro del Consiglio può chiedere che, in caso di adozione da parte del Consiglio di una decisione a maggioranza qualificata, si verifichi che gli Stati membri che compongono tale maggioranza qualificata rappresentino almeno il 62 % della popolazione totale dell'Unione. Qualora tale condizione non sia soddisfatta, la decisione non è adottata.

3. Comitato economico e sociale

STATI MEMBRI	MEMBRI
Germania	24
Regno Unito	24
Francia	24
Italia	24
Spagna	21
Polonia	21
Romania	15
Paesi Bassi	12
Grecia	12
Repubblica ceca	12
Belgio	12
Ungheria	12
Portogallo	12
Svezia	12
Bulgaria	12
Austria	12
Slovacchia	9
Danimarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Lituania	9
Lettonia	7
Slovenia	7
Estonia	7
Cipro	6
Lussemburgo	6
Malta	5
TOTALE	344

4. Comitato delle regioni

STATI MEMBRI	MEMBRI
Germania	24
Regno Unito	24
Francia	24
Italia	24
Spagna	21
Polonia	21
Romania	15
Paesi Bassi	12
Grecia	12
Repubblica ceca	12
Belgio	12
Ungheria	12
Portogallo	12
Svezia	12
Bulgaria	12
Austria	12
Slovacchia	9
Danimarca	9
Finlandia	9
Irlanda	9
Lituania	9
Lettonia	7
Slovenia	7
Estonia	7
Cipro	6
Lussemburgo	6
Malta	5
TOTALE	344

Allegato III: Dichiarazione sulla soglia della maggioranza qualificata e il numero di voti della minoranza di blocco nel contesto dell'allargamento da iscrivere nell'atto finale della Conferenza

Al 1° gennaio 2005, al momento dell'entrata in vigore delle nuove ponderazioni di voto e ove tutti gli Stati candidati che figurano nell'elenco riportato nella dichiarazione da iscrivere nell'atto finale della Conferenza, relativa all'allargamento dell'unione europea, non abbiano ancora aderito all'unione, la maggioranza qualificata corrisponderà a una percentuale di voti inferiore a quella attuale. La percentuale applicabile aumenterà fino a raggiungere un massimo del 73,4 %. Quando tutti gli Stati candidati di cui sopra avranno aderito, la minoranza di blocco passerà da 88 a 91 voti.

Dichiarazione sul luogo di riunione dei Consigli europei da iscrivere nell'atto finale della Conferenza

A decorrere dal 2002 metà delle riunioni attuali del Consiglio europeo e almeno una all'anno si terranno a Bruxelles. Quando l'Unione conterà diciotto membri tutte le riunioni del Consiglio europeo avranno luogo a Bruxelles

Allegato 12: Classificazione Tipo del Commercio Internazionale (CTCI): contenuto delle varie categorie (primo grado)

CTCI 0	Cibo e animali viventi
CTCI 1	Bevande e tabacco
CTCI 2	Materiali brutti non commestibili (eccetto combustibili e carburanti)
CTCI 3	Carburanti, minerali, lubrificanti e materiali connessi
CTCI 4	Oli animali e vegetali, grassi, cerume
CTCI 5	Prodotti chimici e connessi
CTCI 6	Beni manufatti, classificati principalmente per materiale
CTCI 7	Macchine, macchinari e mezzi di trasporto
CTCI 8	Articoli manufatti diversi
CTCI 9	Materie prime e transazioni non classificate altrove nella CSCI

Allegato 13: Principali tappe della liberalizzazione degli IDS in Ungheria

1972	Introduzione di una legislazione che permette lo stabilimento di compagnie con partecipazione straniera.
1988	Trattamento nazionale per gli investimenti esteri garantito senza restrizioni generali o proibizioni settoriali (eccetto per le istituzioni finanziarie). Proprietà straniera di 50 % possibile senza accordo preliminare, ma una licenza è richiesta nel caso di forti interessi. La legge garantisce il libero e completo rimpatrio dei profitti e l'esenzione dei dazi doganali per i contributi in natura. Le compagnie con partecipazione straniera sono autorizzate a creare le loro proprie zone <i>customs-free</i> e le somme deducibili dalle tasse sono accordate in funzione della quota estera, della taglia e del settore d'investimento.
1990-1993	Degli incentivi per gli investitori stranieri (alleggerimenti fiscali, sovvenzioni ripagabili o non, programmi d'incentivi specifici, ecc.) sono introdotti.
1991	Riduzione delle indennità accordate agli investitori esteri nel 1988 ed introduzione di incentivi fiscali specifici allo scopo di incoraggiare delle attività in settori selezionati (R&S) e regioni con forte disoccupazione. Accettazione di una legislazione che permette allo stato di accordare delle concessioni con il tempo e rinnovo dei limiti in cambio di investimenti in infrastrutture.
1992	Proprietà straniera totale autorizzata senza accordo preliminare.
1993	Abolizione degli incentivi fiscali specifici agli stranieri. Le concessioni esistenti sono rese più generose.
1994	Un emendamento mantiene la proibizione della proprietà di terre arabili da parte di compagnie domestiche e stranieri (sia aziende che privati), ma introduce la possibilità di acquisto di terre non agricole da parte di stranieri.
1995	Introduzione di una legge sulla privatizzazione revisionata allo scopo di accelerare il processo, mentre il trattamento <i>duty-free</i> per i contributi in natura connessi agli IDS è abolito.
1996	Consolidazione di programmi di supporto finanziario nel quadro del programma « <i>Targeted Allocation for the Development of the Economy</i> », gestito dal ministero dell'industria, commercio e turismo. Rimozione delle esigenze preliminari per gli investimenti stranieri nelle istituzioni finanziarie.
1998	Entrata in vigore di una legislazione che permette le ramificazioni.

Fonte: OECD 1999, 74

Allegato 14: Partecipazione della BEI ad investimenti in Ungheria¹ (1998-1999)

1998

Riabilitazione e modernizzazione della rete ferroviaria (60)

Repubblica di Ungheria

Miglioramento dei trasporti urbani, della raccolta e del trattamento delle acque usate e dei rifiuti solidi, nonché degli strumenti collettivi a Budapest (110)

Municipalità di Budapest

Costruzione di una quarta linea del metro tra Buda Sud e Pest (50)

Budapesti Közlekedési Rt (BKV), Budapest

Installazione di un'unità di cokificazione differita alla raffineria di Duna e modernizzazione della rete di stazioni di servizio (125)

Magyar Olaj-és Gazipari Rt (MOL), Budapest

Finanziamento d'investimenti di piccola e media dimensione (30)

Prestito globale a Kereskedelmi és Hitelbank Rt (K+H Bank), Budapest

1999

Costruzione di una centrale di produzione combinata di calore e di elettricità per l'approvvigionamento di un'azienda chimica a Kazincbarcika, nel nord-est del paese (20)

BC-Eroemue Kft

Costruzione di una centrale di produzione combinata di calore e di elettricità sull'ubicazione di una centrale mista esistente a Debrecen, nell'est del paese (15)

Debreceni Kominált Ciklusu Eroemue Kft

Costruzione di un'azienda di fabbricazione di pompe ad iniezione per motori diesel a Székesfehérvár, a sud-ovest di Budapest (35)

Denso Manufacturing Hungary Kft

Installazione di un'unità di cokificazione differita alla raffineria di Duna e modernizzazione della rete di stazioni di servizio (50)

Magyar Olaj-és Gazipari Rt (MOL), Budapest

¹ Tra parentesi, il montante della partecipazione della BEI, espresso in milioni di euro.

Finanziamento d'investimenti di piccola e media dimensione (30)

Prestito globale a Raiffeisen Bank Rt

Finanziamento d'investimenti di piccola e media dimensione (20)

Prestito globale a Bank Austria Creditanstalt Hungary Rt

BIBLIOGRAFIA

Opere ed articoli

AAVV, *Small privatization*, CEU Press, Budapest 1994

ABEL Istvan, *La réduction des subventions dans l'économie hongroise*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1990, 21-35

ABEL Istvan, *Hungary*, in Helmenstein Christian, Capital markets in central and eastern Europe, Edward Elgar, Cheltenham / Northampton 1999, 109-128

ACCORDO costituente la CEFTA, versione francese

AGHION Philippe e CARLIN Wendy, *Restructuring outcomes and the evolution of ownership patterns in Central and Eastern Europe*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 241-261

AHRENS Joachim, *The transition to a market economy: are there useful lessons from history?*, in Schipke Alfred e Taylor Alan, The economics of transformation: theory and practice in the new market economies, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 1994, 17-43

ALDER Rolf, *The new challenges in eastern Europe: investment and restructuring*, in Intereconomics, Amburgo gennaio-febbraio 1992

"A new pace?", in The economist, Londra 2 ottobre 1999, 32-33

"A row about a bigger EU", in The economist, Londra 9 settembre 2000, 40-41

ASSELAIN Jean-Charles, *Destruction / Création: la dynamique contrastée des deux transitions inverses en Europe de l'est*, in Gern Jean-Pierre, Economies en transition, Maisonneuve & Larose, 1995, 127-150

"A treat from Nice", in The economist, Londra 16 dicembre 2000, 18

ATS/ANSA, *UE, la notte della riforma*, in LaRegione Ticino, Bellinzona 11 dicembre 2000, 8

ATS/RED, *Nizza, accordo sull'allargamento*, in LaRegione Ticino, Bellinzona 9 dicembre 2000

BACHE Jean-Pierre, *Agenda 2000: les enjeux et les résultats de la négociation sur le cadre financier pour la période 2000-2006*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 429, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1999, 372-379

- BAHL Holger, *La création d'un appareil bancaire dans les économies en transition*, in Clavel Jean-Daniel e Sloan John, La nouvelle Europe de l'est, du plan au marché: les défis de la privatisation, Bruylant, Bruxelles 1991, 125-137
- BALCEROWICZ Leszek, *Socialism capitalism transformation*, CEU, Budapest 1995
- BALDWIN Richard E., *Towards an integrated Europe*, CEPR, Londra 1994
- BALDWIN Richard E., *Progressive economic integration: making the magic work again*, in The economics of transition, volume 4 (2), Oxford university press, Oxford 1996, 512-514
- BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 1994*, Lussemburgo 1995
- BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 1998*, Lussemburgo 1999
- BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Rapport annuel 1999*, Lussemburgo 2000b
- BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, *La BERD: un partenaire pour votre financement*, Londra 1999
- BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, *Rapport annuel 1999*, Londra 2000
- BANQUE MONDIALE, *De l'économie planifiée à l'économie de marché*, Rapport sur le développement dans le monde 1996, Washington 1996
- BERARD Marie-Hélène, *Privatisations à l'Est: la vision d'un acteur occidental*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 58-62
- BERNARD Luc D., *Considérations économiques sur les conditions de l'élargissement de l'Union européenne aux pays de l'AELE et ceux d'Europe centrale et orientale*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, Les éditions techniques et économiques, Parigi marzo 1995, 191-194
- BEYER Gabor, *Das ungarische Bankensystem*, in Hein Manfred, Bankensysteme in Ostmitteleuropa, Verlag Osterreich, Vienna 1995, 177-215
- "Bigger NATO, safer world?", in The economist, Londra 12 luglio 1997, 11-12
- BIRD Graham e BIRD Heather, *Economic reforms in Eastern Europe: central issues in the move to market economies*, in Bird Graham, Economic reform in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants 1992, 1-17
- BLAHO Andras e GAL Peter, *Hungary*, in Desai Padma, Going global: transition from plan to market in the world economy, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) / Londra 1997, 135-171
- BLANCHARD e al., *Post-communist reform: pain and progress*, The MIT Press, Cambridge (Massachusetts) / Londra 1993

- BOERI Tito, *Transitional unemployment*, in The economics of transition, volume 2 (1), Oxford university press, Oxford 1994, 1-25
- BOHRER Gabriele, *Libera circolazione controllata*, in LaRegione Ticino, Bellinzona 20 settembre 1996, 6
- BOKROS Lajos, *Hungary*, in Williamson John, Currency convertibility in eastern Europe, Institute for international economics, Washington 1991, 226-233
- BRISACIER Jean-Pierre e PERETTI-WATEL Jean-François, *Les mutations économiques à l'est: crise et transition vers le marché*, Vuibert, Parigi 1992
- BRUGGMANN Hugo, *Vaste soutien aux pays en transition*, in SBS, Le Mois, Basilea gennaio-febbraio 1997, supplément tiré à part
- BUCCI Giuseppe, *L'Europa s'allarga*, in LaRegione Ticino, Bellinzona primo aprile 1998, 2
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Annuaire des statistiques du travail*, Ginevra 1999
- BUREAU INTERNATIONAL DU TRAVAIL, *Bulletin des statistiques du travail*, Ginevra 2000-1
- CARLIN Wendy, VAN REENEN John, WOLFE Toby, *Entreprise restructuring in early transition: the case study evidence for Central and Eastern Europe*, in The economics of transition, volume 3 (4), Oxford university press, Oxford 1995, 427-458
- CAZES Sandrine, COQUET Bruno, LERAIS Frédéric, *Intégrer les pays de l'est à l'Union Européenne? Une approche macroéconomique*, in Le Cacheux Jacques, Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l'élargissement, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Parigi 1996, 311-369
- CHAVANCE Bernard, *Les réformes économiques à l'est de 1950 aux années 1990*, Nathan, Parigi 1994
- CHAVIGNY Régis, *Les perspectives d'intégration des pays d'Europe centrale et orientale dans l'Union européenne: analyse à partir de la spécialisation acquise des économies en transition*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex dicembre 1996, 109-131
- CHEIKBOSSIAN Guillaume e MAUREL Mathilde, *Le coût de la désintégration du CAEM et les perspectives du commerce intra-PECO*, in Le Cacheux Jacques, Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l'élargissement, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Parigi 1996, 239-289
- “Chronologie de l'année (août 1992 – août 1993)”, in RAMSES'94, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1993, 30-38
- CLAGUE Christopher, *Introduction: the journey to a market economy*, in Clague Christopher e Rauser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 1-22

- COMMANDER Simon e TOLSTOPIATENKO Andrei, *Unemployment, restructuring and the pace of transition*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 331-350
- COMMISSARIAT GENERAL DU PLAN (CGP), *L'élargissement de l'Union européenne à l'est de l'Europe: des gains à escompter à l'est et à l'ouest*, La Documentation française, Parigi 1999
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne: rapport sur la mise en œuvre de l'assistance macrofinancière aux pays tiers*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1994
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 5-1996
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 7-1996
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 10-1996
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 2-1997
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 6-1997
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 9-1997
- COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 12-1997

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 3-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 4-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 7-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 9-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 11-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 12-1998

COMMISSION EUROPEENNE, *Rapports réguliers sur les progrès réalisés par chacun des pays candidats sur la voie de l'adhésion* (document d'ensemble), Lussemburgo 1998a

COMMISSION EUROPEENNE, *L'Union européenne s'élargit*, Lussemburgo 1998b

COMMISSION EUROPEENNE, *Recommandation de la Commission relative à la troisième phase de l'Union économique et monétaire – Rapport sur l'état de la convergence 1998 – Croissance et emploi dans le cadre de la stabilité de l'UEM*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1998c

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 2-1999

COMMISSION EUROPEENNE, *Economie européenne (supplément C): bulletin de la réforme économique – situation économique et réformes économiques en Europe Centrale et Orientale*, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 5-1999

- COMMISSION EUROPEENNE, *Elargissement de l'Union européenne: une chance historique*, Lussemburgo 1999
- COMMISSION EUROPEENNE, *Principaux résultats de l'Eurobaromètre 53*, Lussemburgo 2000a
- COMMISSION EUROPEENNE, *Rapport régulier 2000 de la Commission sur les progrès réalisés par la Hongrie sur la voie de l'adhésion*, Lussemburgo 2000b
- COOK Paul e KIRKPATRICK Colin, *Privatisation policy and performance*, in Cook Paul e Kirkpatrick Colin, Privatization policy and performance: international perspectives, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londra 1995, 3-27
- COOPER Richard N., *Currency convertibility in transforming economies: was it a mistake?*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 463-479
- COSEA Mircea, *Conclusions sur le déroulement de la Table Ronde "Privatisation et marché (s)"*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 185-189
- COSTELLO Declan e TOLEDANO LORETO Emma, *Transition through trade: do the Europe Agreement go far enough? An assessment of the market access provisions of the interim Europe Agreement*, in European Commission, European economy: the economic interpenetration between the European Union and eastern Europe, Directorate-general for economic and financial affairs, Lussemburgo 1994, 151-176
- CSAKI György, *Un nouveau plan Marshall. Est-il nécessaire? possible? réalisable?*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex marzo 1995, 35-49
- CSERMELY Agnes, *Hungary*, in Cooper Richard N. e Gacs Janos, Trade growth in transition economies, Edward Elgar, Cheltenham/Lyme 1997, 87-113
- DE CHAVAGNAC Hughes, *Le programme d'appui aux réformes économiques dans les PECO: l'exemple des pays baltes*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 369, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1993, 569-578
- DEISS Joseph, *Politique économique et sociale*, Editions Fragnière, Friburgo 1988
- DE LA SERRE Françoise, *L'élargissement aux PECO: quelle différenciation?*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 402, Les éditions techniques et économiques, Parigi novembre 1996, 642-647
- DELPEUCH Jean-Luc, *Intégration européenne et développement économique*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex dicembre 1996, 159-168
- DEMBINSKI Pawel H., *Les économies planifiées*, Editions du Seuil, Parigi 1988
- DEMBINSKI Pawel H., *De l'inconvertibilité au contrôle des changes*, in Andreff Wladimir, Réforme et échanges extérieurs dans les pays de l'est, L'Harmattan, Parigi 1990, 83-95

- DE MENIL Georges, *Trade policies in transition economies: a comparison of european and asian experiences*, in Woo Wing Thye, Parker Stephen e Sachs Jeffrey, Economies in transition: comparing Asia and Eastern Europe, The MIT Presse, Cambridge e Londra 1997, 257-297
- DEPARTEMENT FEDERAL DES AFFAIRES ETRANGERES (Bureau de coopération pour l'Europe de l'Est), *La Suisse, l'Europe de l'Est et la CEI: documentation concernant le programme de soutien de la Confédération aux Etats d'Europe de l'Est et aux Etats de la CEI*, Berna 1994
- DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION, *Rapport annuel 1996*, Berna 1997
- DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION, *Rapport annuel 1997*, Berna 1998
- DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION, *Rapport annuel 1998*, Berna 1999
- DIRECTION DU DEVELOPPEMENT ET DE LA COOPERATION, *Rapport annuel 1999*, Berna 2000
- DIRECTION GENERALE DES DOUANES, *Statistique du commerce extérieur de la Suisse: rapport annuel 1995*, Berna 1996
- DIRECTION GENERALE DES DOUANES, *Statistique du commerce extérieur de la Suisse: rapport annuel 1999*, Berna 2000
- DIVISION DE COOPERATION AVEC L'EUROPE DE L'EST ET LA CEI (DCEE), *Documentation concernant les projets de la coopération technique avec les Etats d'Europe de l'Est et les Etats de la CEI*, Berna 2000
- DRABEK Zdenek, *L'expansion des marchés des capitaux*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 72-81
- "Eastward ho, they said warily", in The economist, Londra 19 luglio 1997, 27-28
- EDWARDS Sebastian, *Stabilization and liberalization policies for economies in transition: latin american lessons for Eastern Europe*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 129-159
- EL MAAROUFI Abdallah, *La Banque mondiale en Europe et Asie centrale*, in Le courrier des pays de l'est, n° 421, La Documentation française, Parigi agosto 1997, 38-47
- EUROPEAN COMMISSION, *Regular report from the Commission on Hungary's progress towards accession*, Lussemburgo 1999b
- EUROPEAN COMMISSION, *Hungary: 1999 Accession partnership*, Lussemburgo 1999c
- "Europe changes shape", in The economist, Londra 12 luglio 1997, 17-18

- EUROSTAT, *Premiers résultats de la collecte des données démographiques pour 1999 en Europe*, Lussemburgo 10/2000
- EUROSTAT, *Le produit intérieur brut des pays candidats*, Lussemburgo 33/2000
- FAYOLLE Jacky e LE CACHEUX Jacques, *L'intégration des pays d'Europe centrale et orientale à l'Union européenne: un processus à construire*, in Le Cacheux Jacques, Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l'élargissement, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Parigi 1996, 23-74
- FEJTO François, *La transition en Europe: économie privée et action publique*, Rapport de l'atelier "Continent européen" du groupe "Monde-Europe" XIe plan (1993-1997), marzo 1993
- FESTOC Frédérique, *Les conditions de réussite de l'élargissement de l'Union européenne aux pays d'Europe centrale*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, volume 29, n° 4, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex 1998, 139-160
- FISCHER Stanley, *Privatization in East European transformation*, in Clague Christopher e Raussier Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 227-243
- FISCHER Stanley, SAHAY Ratna e VEGH Carlos A., *From transition to market: evidence and growth prospects*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 79-101
- "For NATO, eastward ho?", in The economist, Londra primo marzo 1997, 29-31
- FRATZSCHER Oliver, *European integration: lessons from the South and prospects for the East*, in Schipke Alfred e Taylor Alan, The economics of transformation: theory and practice in the new market economies, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 1994, 191-232
- FRYDMAN Roman e RAPACZYNSKI Andrzej, *Privatization in eastern Europe: is the State withering away?*, CEU Press, Londra 1994
- FRYDMAN Roman, RAPACZYNSKI Andrzej e TURKEWITZ Joel, *Transition to a private property regime in the Czech Republic and Hungary*, in Woo Wing Thye, Parker Stephen e Sachs Jeffrey, Economies in transition: comparing Asia and Eastern Europe, The MIT Presse, Cambridge e Londra 1997, 41-101
- GACS Janos, *The economic interpenetration between the EC and Eastern Europe*, in European Commission, European economy: the economic interpenetration between the European Union and eastern Europe, Directorate-general for economic and financial affairs, Lussemburgo 1994, 191-223
- GARRIGOU-LAGRANGE André, *Systèmes et structures*, Dalloz, Parigi 1976

- GASPARD Michel, *Elargissement, cohésion et croissance: un scénario pour les financements européens à l'horizon 2025*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 422, Les éditions techniques et économiques, Parigi ottobre 1998, 600-616
- GAUDARD Gaston, *Réseaux, cadres et inégalités des relations économiques extérieurs: les données pour la Suisse en l'an 2000*, CRESUF, Friburgo 1999
- GELARD Patrice, *Les systèmes politiques des Etats socialistes*, Editions Cuyas, 1975
- GHEBALI Victor-Yves, *La dimension politique des nouvelles relations économiques est-ouest*, in Clavel Jean-Daniel e Sloan John, La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché: les défis de la privatisation, Bruylant, Bruxelles 1991, 25-39
- GISSE Yves, *Le rôle du FMI dans la transition économique en Europe de l'Est et en Russie*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 302-311
- GLASMACHER Vanessa e STERN Nicholas, *Accession, transition and the role of IFIs*, in The economics of transition, volume 4 (2), Oxford university press, Oxford 1996, 497-502
- GOLDIN Ian, *EU accession and transition*, in The economics of transition, volume 4 (2), Oxford university press, Oxford 1996, 515-519
- GORA Marek, *Central and Eastern European labour markets in transition*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 393-412
- GOYBET Catherine, *Agenda 2000: la Commission européenne prépare l'Europe à l'est*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 411, Les éditions techniques et économiques, Parigi settembre-ottobre 1997, 509-511
- GOYBET Catherine, *L'Union se lance pour la 5^{ème} fois dans l'aventure de l'élargissement*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 414, Les éditions techniques et économiques, Parigi gennaio 1998a, 5-7
- GOYBET Catherine, *Elargissement de l'Union à l'est: la longue marche à commencé*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 418, Les éditions techniques et économiques, Parigi maggio 1998b, 285-288
- GROSFELD Irena e HARE Paul, *Privatization in Hungary, Poland and Czechoslovakia*, in Commission of the European Communities, The path of reform in Central and Eastern Europe, Directorate general for economic and financial affairs, Special edition No. 2, Bruxelles 1991, 129-156
- "Growing the alliance", in The economist, Londra 13 marzo 1999, 23-28
- GUERRIERI Paolo, *Patterns of trade and the integration of eastern Europe into the European Community*, in Blaas Wolfgang e Foster John, Mixed economies in Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants 1992, 201-236

- HALPERN Laszlo, *Real exchange rate and exchange rate policy in Hungary*, in The economics of transition, volume 4 (1), Oxford university press, Oxford 1996, 221-228
- HALPERN Laszlo e KOROSI Gabor, *Labour market characteristics and profitability: an econometric analysis of Hungarian exporting firms, 1986-95*, in The economics of transition, volume 6 (1), Oxford university press, Oxford 1998, 1-21
- HALPERN Laszlo e WYPLOSZ Charles, *Hungary: towards a market economy*, Cambridge University Press, Cambridge 1998
- HANTSON Daniel, *Les marchés financiers en Europe centrale et orientale*, in Le courrier des pays de l'est, No. 420, La Documentation française, Parigi luglio 1997, 3-12
- HARE Paul G., *Réforme de la réglementation régissant les entreprises en Hongrie - De la tutelle au marché*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, No. 43, Lussemburgo 1990, 37-57
- HARE Paul e HUGHES Gordon, *Competitiveness and industrial restructuring in Czechoslovakia, Hungary and Poland*, in Commission of the European Communities, The path of reform in Central and Eastern Europe, Directorate general for economic and financial affairs, Special edition No. 2, Bruxelles 1991, 83-110
- HEINRICH Ralph P., *Privatization in Estonia and Hungary: selling out*, in Giersch Herbert (editor), Privatization at the end of the century, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 1997, 235-258
- HENN Agnès, *Les bourses en Europe centrale: Prague cherche sa place*, in Le courrier des pays de l'est, No. 440, La Documentation française, Parigi giugno 1999, 54-66
- HENRIOT Alain, *Les enjeux de l'élargissement de l'Union européenne*, in Le courrier des pays de l'est, No. 425, La Documentation française, Parigi dicembre 1997, 3-17
- HENRY Gerard-Marie, *Emergence de l'économie de marché en l'Europe de l'est*, Eyrolles, Parigi 1993
- HILLMAN Arye L., *Politique macro-économique en Hongrie et implications micro-économiques*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1990, 59-70
- HOEN Herman W., *The transformation of economic systems in Central Europe*, Edward Elgar, Cheltenham 1998
- HOLCBLAT Norbert, *L'économie hongroise en 1996-1997: reprise et confiance après un net ralentissement*, in Le courrier des pays de l'est, No. 419, La Documentation française, Parigi maggio-giugno 1997, 29-35
- HOLCBLAT Norbert, *Hongrie 1997: une croissance sans précédent*, in Le courrier des pays de l'est, No. 428-429, La Documentation française, Parigi marzo-aprile-maggio 1998, 58-62

- HOLLAND Stuart, *Pour un nouveau Bretton Woods?*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 351-358
- HOLVEQUE Stéphanie, *L'Union européenne s'ouvre à l'est*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 421, Les éditions techniques et économiques, Parigi settembre 1998, 514-523
- "Hungarian doubt", in The economist, Londra 15 novembre 1997, 30
- HUNYA Gabor, *Large privatization, restructuring and foreign direct investment*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 275-300
- INOTAI Andras, *Experience with privatisation in east central Europe*, in Siebert Horst, Privatization (symposium in honor of Herbert Giersch), J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), Tübingen 1992, 163-182
- INOTAI Andras, *Une vision stratégique des accords d'association entre la CE et les pays d'Europe centrale*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 369, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1993, 520-526
- INOTAI Andras, *Sur le chemin de l'intégration: un point de vue hongrois*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex dicembre 1996, 79-107
- INOTAI Andras, *Interrelations between subregional co-operation and EU enlargement*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 527-554
- INTERNATIONAL FINANCE CORPORATION, *Annual report 2000*, Washington 2000
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World economic outlook: may 1996*, Washington 1996
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World economic outlook: may 1998*, Washington 1998
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *IMF economic reviews*, No. 1, Washington gennaio-aprile 1999
- INTERNATIONAL MONETARY FUND, *World economic outlook: may 2000*, Washington 2000
- "Is Central Europe, along with Hungary, turning right?", in The Economist, Londra 30 maggio 1998, 25-26
- JACKMAN Richard e PAUNA Catalin, *Labour market policy and the reallocation of labour across sectors*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 373-392
- JEFFRIES Ian, *Socialist economies and the transition to the market*, Routledge, Londra 1993

- JUCHLER Jakob, *Osteuropa im Umbruch*, Seismo Verlag, Zurigo 1994
- KATZ David, *Les "critères de Copenhague"*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 440, Les éditions techniques et économiques, Parigi luglio-agosto 2000, 483-486
- KECSMAR Krisztian, *Elargissement: conséquences possibles de l'adoption de la proposition de la Commission*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 434, Les éditions techniques et économiques, Parigi gennaio 2000, 14-18
- KNELL Mark e RIDER Christine, *Behind the crisis in centrally planned economies*, in Knell Mark e Rider Christine, Socialist economies in transition: appraisals of the market mechanism, Edward Elgar Publishing Limited, Hants 1992, 1-19
- "Knocking on the Union's door", in The economist, Londra 13 maggio 2000, 29-30
- KORNAI Janos, *The road to a free economy*, W.W. Norton & Company, New York / Londra 1990
- KORNAI Janos, *Eliminating the shortage economy: a general analysis and examination of the developments in Hungary*, in The economics of transition, volume 3 (1), Oxford university press, Oxford 1995, 13-37
- KORNAI Janos, *Eliminating the shortage economy: a general analysis and examination of the developments in Hungary*, in The economics of transition, volume 3 (2), Oxford university press, Oxford 1995, 149-168
- KORNAI Janos, *Le système socialiste: l'économie politique du communisme*, PUG, Grenoble 1996
- KORNAI Janos, *Adjustement without recession: a case study of Hungarian stabilization*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997a, 123-151
- KORNAI Janos, *Struggle and hope*, Edward Elgar, Cheltenham 1997b
- KULESZA Ewa, *L'autre Europe: les débuts du "post-communisme"*, in RAMSES'91, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1990, 39-51
- KULESZA-MIETKOWSKI Ewa, *Europe centrale: une si longue attente...*, in RAMSES'94, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1993, 80-88
- LABARONNE Daniel, *Bilan des privatisations dans les pays d'Europe centrale et orientale*, in Le courrier des pays de l'est, No. 444, La Documentation française, Parigi novembre 1999, 3-17
- LABBE Marie Hélène, *La privatisation en Hongrie*, in RAMSES'92, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1991, 239
- LAMASSOURE Alain, *L'aide de la Communauté européenne et les mutations des pays de l'est*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 285-291

- LANE Timothy D., *Reforming the financial system*, in Schipke Alfred e Taylor Alan, The economics of transformation: theory and practice in the new market economies, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 1994, 233-252
- LANKES Hans-Peter e VENABLES A.J., *Foreign direct investment in economic transition: the changing pattern of investments*, in The economics of transition, volume 4 (2), Oxford university press, Oxford 1996, 331-347
- LANKES Hans-Peter e VENABLES A.J., *Foreign direct investment in Eastern Europe and the former Soviet Union: results from a survey of investors*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 555-565
- LANTNER Roland, *Gérer l'imprévisible*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 3-10
- "La riforma", in La Regione Ticino, Bellinzona 12 dicembre 2000, 11
- LASKI Kazimierz, *Transition from command to market economies in Central and Eastern Europe: first experiences and questions*, in Blaas Wolfgang e Foster John, Mixed economies in Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants 1992, 105-131
- LASKI Kazimierz e BHADURI Amit, *Lessons to be drawn from main mistakes in the transition strategy*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 103-121
- LAVIGNE Marie, *Les économies socialistes soviétique et européennes*, Armand Colin, Parigi 1970
- LAVIGNE Marie, *L'Europe de l'est: du plan au marché*, Editions Liris, Parigi 1992
- LAVIGNE Marie, *La CEE est-elle l'avenir de l'Est?*, in Le monde diplomatique, Parigi aprile 1993
- LAVIGNE Marie, *The economics of transition: from socialist economy to market economy*, Mac Millan Press Ltd, Houndmills / Basingstoke / Hampshire / Londra 1995
- LE CACHEUX Jacques, *Les agricultures des PECO et la politique agricole commune*, in Le Cacheux Jacques, Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l'élargissement, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Parigi 1996, 291-308
- LECOINTE François, *L'assistance occidentale: un commentaire*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 348-350
- "Les négociations progressent inégalement", in Le Monde, Parigi 9 aprile 2001, 2
- "L'Europa riparte da Nizza", in La Regione Ticino, Bellinzona 12 dicembre 2000, 11
- "L'Europe centrale et orientale entre la crise et la réforme", in RAMSES'89, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1988a, 128-153

- LEVCIK Friedrich, *The place of convertibility in the transformation process*, in Williamson John, Currency convertibility in eastern Europe, Institute for international economics, Washington 1991, 31-47
- LHOMEL Edith, *L'agriculture des pays d'Europe centrale et orientale face à l'entrée dans l'Union européenne*, in Le courrier des pays de l'est, No. 441, La Documentation française, Parigi luglio 1999, 3-25
- LOPRIORE Marco, *Les prochains défis de l'Europe: méditerranée, pays de l'est et élargissement*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 434, Les éditions techniques et économiques, Parigi gennaio 2000, 19-23
- LOROT Pascal, *Les réformes à l'est*, in RAMSES'91, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1990, 245-277
- LUCRON Claude-Pierre, *Contenu et portée des accords entre la Communauté et la Hongrie, la Pologne et la Tchécoslovaquie*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 357, Les éditions techniques et économiques, Parigi aprile 1992, 293-299
- MAGNIN Eric, *Propriété et crédit en Europe post-socialiste: les expériences hongroises et tchèques (1989-1998)*, in Revue d'études comparatives Est-Ouest, volume 30, No. 2-3, PUF, Ivry-sur-Seine 1999, 259-281
- MAJOR Ivan, *Privatization in Eastern Europe: a critical approach*, Edward Elgar, Hants 1993
- MARESCEAU Marc, *Les accords européens: analyse générale*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 369, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1993, 507-515
- MARGOLIS Marta, *L'accord de libre-échange centre-européen: un projet d'intégration non-viable pour quatre économies en transition*, in Révue des Etudes Comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex marzo 1994, 33-57
- MARTONYI Janos, *La construction politique de l'Europe – La participation de la Hongrie au processus*, Conferenza tenuta a Friburgo (Svizzera), 3 novembre 2000
- MAYHEW Alan, *L'assistance financière à l'Europe centrale et orientale: le programme Phare*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex dicembre 1996, 135-158
- MAZENAUER Hans-Ulrich e HEROLD Bernhard, *Développements économiques en Europe centrale et orientale: présence de la Suisse*, in La Vie économique, Département fédéral de l'économie publique, Berne 2/97, 24-29
- Mc AULEY Alastair, *The political economy of privatisation*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 189-207
- Mc KINNON Ronald, *Taxation, money, and credit in a liberalizing socialist economy*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 109-127

- “*Members in 2005?*”, in The economist, Londra 10 giugno 2000, 15
- MESSERLIN Patrick, *La nouvelle organisation mondiale du commerce*, DUNOD, Paris 1995
- MESSNER Marc, *Le rôle de la Banque européenne d’investissement en Europe centrale et orientale*, in Le courrier des pays de l’est, n° 434, La Documentation française, Parigi novembre 1998, 36-46
- MEYER Klaus, *Foreign direct investement in the early years of economic transition: a survey*, in The economics of transition, volume 3 (3) Oxford university press, Oxford 1995, 301-319
- MEYER Klaus, *Direct investment in economies in transition*, Edward Elgar, Cheltenham/Northampton 1998
- MICKLEWRIGHT John e NAGY Gyula, *How does the Hungarian unemployment insurance system really work?*, in The economics of transition, volume 2 (2), Oxford university press, 1994, 209-232
- MIHALYI Peter, *Comment on the Hungarian experience: trade sales versus mass privatization*, in Giersch Herbert (editor), Privatization at the end of the century, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg, 1997, 259-267
- MILEWSKI Françoise, *Echanges extérieurs et investissements directs entre l’Union Européenne et les PECO*, in Le Cacheux Jacques, Europe, la nouvelle vague: perspectives économiques de l’élargissement, Presses de la fondation nationale des sciences politiques, Parigi 1996, 181-196
- MINK Georges e WILD Gérard, *La contraignante nécessité de l’élargissement*, in Révue d’études comparatives Est-Ouest, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex dicembre 1996, 5-14
- MIZSEI Kalman, *Hungary: gradualism needs a strategy*, in Portes Richard, Economic transformation in Central Europe: a progress report, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 1993, 131-180
- MORDACQ Patrick, *La BERD: un mode d’emploi d’une nouvelle institution financière internationale*, in Le courrier des pays de l’est, No. 402, La Documentation française, Parigi settembre 1995, 3-25
- MOREAU DEFARGES Philippe, *La Communauté européenne: du choc de Maastricht à la crise du SME*, in RAMSES’94, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1993, 64-72
- MOSSE Eliane, *Problèmes économiques contemporains: les pays d’Europe centrale et orientale*, Hachette, Parigi 1998
- NAGY Andras, *Institutions and the transition to a market economy*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 301-307

- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1989-1990*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1991
- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1990-1991*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1992
- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1991-1992*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1993
- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1992-1993*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1994
- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1993-1994*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1995
- NATIONS UNIES (Commission économique pour l'Europe), *Etude sur la situation économique de l'Europe en 1994-1995*, Publications des Nations Unies, New York e Ginevra 1996a
- NATIONS UNIES, *Annuaire statistique: quarante et unième édition*, Publications des Nations Unies, New York 1996b
- NELL Philippe G., *La Suisse et les zones de libre-échange*, polycopié distribué dans le cadre du cours d'économie internationale II, à l'université de Fribourg, 1998
- NERS Krzysztof, *L'assistance occidentale vue de l'Est*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 320-325
- NESTOR Stilpon S., *Institutional aspects of the privatisation process in Central and Eastern Europe: overview of the main issues*, in OCDE (Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition), Tendances et politiques des privatisations, vol. 1, No. 2, Les éditions de l'OCDE, Bruxelles 1993, 87-105
- NEUMAYER Laure, *Opinions publiques et partis politiques face à l'intégration européenne en Hongrie, Pologne et République Tchèque*, in Révue d'études comparatives Est-Ouest, volume 30, n° 1, PUF, Ivry-sur-Seine Cedex 1999, 139-164
- NEWBERY David M., *Réforme fiscale, libéralisation commerciale et restructuration industrielle en Hongrie*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1990, 71-102
- NEWBERY David M., *Reforming tax and benefit systems in Central europe: lessons from Hungary*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 413-443

- NICOLAS Françoise, *L'Allemagne unifiée, des débuts difficiles*, in RAMSES'92, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1991, 190-218
- NICOLAS Françoise e TIRASPOLSKY Anita, *Les pionniers de la transition*, in RAMSES'94, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1993, 196-203
- NUTI Domenico e PORTES Richard, *Central Europe: the way forward*, in Portes Richard, Economic transformation in Central Europe: a progress report, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 1993, 1-20
- NUTI Domenico, *Inflation, interest and exchange rates in the transition*, in The economics of transition, volume 4 (1), Oxford university press, Oxford 1996a, 137-158
- NUTI Domenico, *European Community response to the transition: aid, trade access, enlargement*, in The economics of transition, volume 4 (2), Oxford university press, Oxford 1996b, 503-511
- OCDE, *Etudes économiques: RFTS 1991*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1991
- OCDE (Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition), *Tendances et politiques des privatisations*, vol. 1, No. 1, Les éditions de l'OCDE, Bruxelles 1993a
- OCDE (Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition), *Tendances et politiques des privatisations*, vol. 1, No. 2, Les éditions de l'OCDE, Bruxelles 1993b
- OCDE, *Les programmes d'aide aux pays d'Europe centrale et orientale et à l'ex-Union soviétique*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1996a
- OCDE, *La transition au niveau local: Hongrie, Pologne, République slovaque et République tchèque*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1996b
- OCDE (Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition), *Tendances et politiques des privatisations*, vol. III, No. 1, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1996c
- OCDE, *Etudes économiques: Hongrie 1997*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1997
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 12-1997
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 9-1998
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 11-1998
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 12-1998
- OCDE, *Annuaire des statistiques d'investissement direct international 1998*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 1998
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 1-1999
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 1-2000
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 6-2000

- OCDE, *Annuaire des statistiques d'investissement direct international 2000*, Les éditions de l'OCDE, Parigi 2000
- OCDE, *Principaux indicateurs économiques*, Direction des statistiques, Parigi 3-2001
- ODOR Balint, *L'intégration de la Hongrie dans l'Union européenne*, mémoire di licenza, Friborgo 1998
- OECD, *Economic surveys: Hungary 1999*, OECD Publications, Parigi 1999
- PAGANO Tiziana, *L'accession à l'OCDE des pays de Visegrad associés à l'Union européenne*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 405, Les éditions techniques et économiques, Parigi febbraio 1997, 20-24
- PARKER Richard, *Clintonomics for the East*, in Foreign Policy, n° 94, 1994
- PERCZYNSKI Maciej, *La collaboration subrégionale dans le cadre du groupe de Visegrad*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 369, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1993, 541-546
- PESCETTO Gioia, *Eastern Europe and financial markets*, in Bird Graham e Bird Heather, Economic reforms in Eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants 1992, 78-100
- PISANI-FERRY Jean, *L'assistance occidentale et les problèmes de la transition*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 292-301
- PISAR Samuel, *Transactions entre l'est et l'ouest*, Dunod, Parigi 1972
- POLACEK Richard, *Le débat élargissement-approfondissement dans la perspective de l'élargissement de l'Union européenne aux PECO*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 425, Les éditions techniques et économiques, Parigi febbraio 1999, 112-119
- "Politics this week", in The economist, Londra 22 novembre 1997, 33
- PORTES Richard, *Introduction*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, No. 43, Lussemburgo 1990, 13-18
- PORTES Richard, *Economic transformation in Central Europe: a progress report*, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 1993
- POULIQUEN Alain, *L'illusoire compétitivité agricole des PECO: vers l'élargissement des exportations de l'UE*, in Le courrier des pays de l'est, No. 416, La Documentation française, Parigi gennaio-febbraio 1997, 51-56
- PRZEWORSKY Adam, *Democracy and the market: political and economic reforms in eastern Europe and latin America*, Cambridge University Press, Cambridge 1991
- RAISER Martin, *Governing the transition to a market economy*, in The economics of transition, volume 3 (2), Oxford university press, Oxford 1995, 215-246

- RAMSAUER Rudolf, *Coopération économique avec la nouvelle Europe centrale et orientale*, in La Vie économique, Département fédéral de l'économie publique, Berna 10/94
- "*Recommissioning Europe*", in The economist, Londra 30 gennaio 1999, 27-28
- REDOR Dominique, *Employment issues in a period of systemic mutation*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 171-188
- REDOR Dominique, *Les économies d'Europe de l'est*, Seuil, Parigi 1997a
- REDOR Dominique, *Pays de l'Est: de l'ouverture à l'adhésion*, in RAMSES'98, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1997b, 177-198
- "*Régimes politiques et relations extérieures des pays socialistes d'Europe centrale et orientale*", in RAMSES'89, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1988b, 106-127
- RICHET Xavier, *Les économies socialistes européennes*, Armand Colin, Parigi 1992
- RIECKE Werner e ANTAL Laszlo, *Hungary: sound money, fiscal problems*, in Portes Richard, Economic transformation in Central Europe: a progress report, Office for Official Publications of the European Communities, Lussemburgo 1993, 107-130
- ROLAND Gérard, *Political constraints and the transition experience*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 169-185
- ROSATI Dariusz, *Exchange rate policies in post-communist economies*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 481-502
- RUCKER Laurent, *L'Est et l'Union européenne*, in Le courrier des pays de l'est, Edizioni varie, La Documentation française, Parigi 1999-2000
- RYBA Barbara-Christine, *L'évolution des relations de la Communauté – devenue Union européenne – avec l'Europe de l'Est et les perspectives d'avenir*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 382, Les éditions techniques et économiques, Parigi novembre 1994, 564-582
- SALGO Istvan, *La réforme des entreprises publiques hongroises*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 88-95
- SAUNIER Philippe e TOUSCOZ Jean, *La Banque Européenne pour la Reconstruction et le Développement*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 354, Les éditions techniques et économiques, Parigi gennaio 1992, 22-33
- SAVA Sorica, *La relation du déficit budgétaire – déficit commercial durant la transition vers l'économie de marché*, Relazione presentata al Congresso dell'associazione internazionale degli economisti di lingua francese, a Marrakech, 30 maggio - 6 giugno 1999

- SCARPETTA Stefano, *The regional dimension of unemployment in transition countries*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 452-453
- SCHMITZ Norbert e KLENK Jürgen, *La privatisation dans les pays en transition et les pays en développement: nécessité d'une approche holistique*, in La Vie économique, Département fédéral de l'économie publique, Berna 1/97, 26-31
- SCHUMACHER Dieter e MOBIUS Uta, *Analysis of Community trade barriers facing central and east european countries and impact of the Europe Agreement*, in European Commission, European economy: the economic interpenetration between the European Union and eastern Europe, Directorate-general for economic and financial affairs, Lussemburgo 1994, 17-76
- SCHWARTZ Gerd, *Privatization in Eastern Europe: experience and preliminary policy lessons*, in Cook Paul e Kirkpatrick Colin, Privatization policy and performance: international perspectives, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londra 1995, 31-47
- SEUROT François, *Le système économique de l'URSS*, PUF, Parigi 1989
- SIDJANSKI Dusan, *L'Union européenne: pôle d'attraction de pays de l'Europe de l'est?*, Conferenza tenuta a Friburgo (Svizzera), 5 novembre 1998
- SILVESTRO Massimo, *L'élargissement de l'Union européenne*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 401, Les éditions techniques et économiques, Parigi settembre-ottobre 1996, 565-568
- SLIM Assen, *L'aide de la CEE aux PECO: modalités et contraintes*, in Le courrier des pays de l'est, No. 378, La Documentation française, Parigi aprile 1993, 3-24
- SMOLIK Joseph E., *Le soutien occidental aux réformes en Europe centrale et orientale*, in Clavel Jean-Daniel e Sloan John, La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché: les défis de la privatisation, Bruylant, Bruxelles 1991, 41-55
- SOCIETE FINANCIERE INTERNATIONALE, *Rapport annuel 1998*, Whashington 1998
- SOCIETE FINANCIERE INTERNATIONALE, *Rapport annuel 1999*, Washington 1999
- SOMOGYI Laszlo, *Introduction*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 1-22
- SOOS Karoly Attila, *L'opinion publique et la privatisation en Hongrie*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 82-87
- "So that's all agreed, then", in The economist, Londra 16 dicembre 2000, 23-26
- SPEDER Zsolt, *Poverty dynamics in Hungary during the transformation*, in The economics of transition, volume 6 (1), Oxford university press, Oxford 1998, 145-162
- STARK Hans, *L'Europe du Centre et du Sud-Est: les déboires de la transition*, in RAMSES'92, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1991, 83-100

- STARK Hans, *L'UE et les pays associés d'Europe centrale et orientale*, in RAMSES'96, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1995, 272-284
- STATE PROPERTY AGENCY (SPA), *Institutional aspects of the privatisation process in Hungary*, in OCDE (Centre pour la coopération avec les économies européennes en transition), Tendances et politiques des privatisations, vol. 1, No. 2, Les éditions de l'OCDE, Bruxelles 1993, 127-136
- STAUFFACHER Daniel, *Union européenne: devant un nouvel élargissement*, in La Vie économique, Département fédéral de l'économie publique, Berna 6/97, 18-24
- STERN Nicholas, *The transition in Eastern Europe and the former Soviet Union: some strategic lessons from the experience of 25 countries over six years*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 35-57
- STIGLITZ Joseph E., *The design of financial systems for the newly emerging democracies of Eastern Europe*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 161-184
- SUMMERS Lawrence, *The next decade in central and eastern Europe*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 25-34
- SZABO Zsuzsa, *La réforme de l'économie hongroise: succès et échecs*, in Clavel Jean-Daniel e Sloan John, La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché: les défis de la privatisation, Bruylant, Bruxelles 1991, 57-76
- SZAPARY György, *Transition issues as seen through the experience of Hungary : there is no cookbook to go by*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 108-123
- SZEKELY Istvan, *La réforme du système financier hongrois*, in Commission des communautés européennes, Economie européenne: transformation économique en Hongrie et en Pologne, Direction générale des affaires économiques et financières, Lussemburgo 1990, 115-132
- SZYMKIEWICZ Krystyna, *Le difficile "retour à l'Europe" des pays de l'est*, in Révue du Marché Commun et de l'Union européenne, n° 369, Les éditions techniques et économiques, Parigi giugno 1993, 527-531
- TAKLA Lina, *Privatization: a comparative experiment – Poland, the Czech Republic and Hungary*, in Helmenstein Christian, Capital markets in central and eastern Europe, Edward Elgar, Cheltenham / Northampton 1999, 318-370
- "The European Union decides it might one day talk Turkey", in The economist, Londra 18 dicembre 1999, 25-26
- "The price of expansion", in The economist, Londra 15 novembre 1997, 29-30
- "The Union pauses for breath", in The economist, Londra 12 febbraio 2000, 27-28
- "The Union's tricky treaty", in The economist, Londra 13 novembre 1999, 31-32

- THOMAS Scott, *Political economy of privatisation*, in Clague Christopher e Rausser Gordon, The emergence of market economies in eastern Europe, Blackwell Publishers, Cambridge (USA) 1992, 279-295
- TIRASPOLSKY Anita, *L'Europe de la transition*, in RAMSES'92, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1991, 219-243
- TIRASPOLSKY Anita e NIVAT Anne, *L'autre Europe: le retour de la croissance et des communistes*, in RAMSES'97, DUNOD (sous la direction de Thierry de Montbrial), Parigi 1996, 189-206
- TOTH Istvan Janos, *Hongrie 1998-1999: une croissance en voie de consolidation*, in Le courrier des pays de l'est, No. 442, La Documentation française, Parigi agosto-settembre 1999, 58-68
- TRATTATO DI NIZZA (Testo provvisorio approvato dalla Conferenza intergovernativa sulle riforme istituzionali)
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe in 1993-1994*, UN publications, New York e Ginevra 1994
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe in 1994-1995*, UN publications, New York e Ginevra 1995
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe in 1995-1996*, UN publications, New York e Ginevra 1996
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe in 1996-1997*, UN publications, New York e Ginevra 1997
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1998*, No. 1, UN publications, New York e Ginevra 1998a
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1998*, No. 2, UN publications, New York e Ginevra 1998b
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1998*, No. 3, UN publications, New York e Ginevra 1998c
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1999*, No. 1, UN publications, New York e Ginevra 1999a
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1999*, No. 2, UN publications, New York e Ginevra 1999b
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 1999*, No. 3, UN publications, New York e Ginevra 1999c
- UNITED NATIONS (Economic commission for Europe), *Economic survey of Europe 2000*, No. 1, UN publications, New York e Ginevra 2000a

- VAN BRABANT Jozef M., *Transition économique, convertibilité et investissements étrangers en Europe de l'Est*, in Clavel Jean-Daniel e Sloan John, La nouvelle Europe de l'Est, du plan au marché: les défis de la privatisation, Bruylant, Bruxelles 1991a, 79-109
- VAN BRABANT Jozef M., *Convertibility in eastern Europe through a payments union*, in Williamson John, Currency convertibility in eastern Europe, Institute for international economics, Washington 1991b, 63-95
- VAN BRABANT Jozef M., *L'assistance à la transformation de l'Europe de l'Est*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 331-340
- VAN BRABANT Josef M., *On the economics of property rights and privatisation in transitional economies*, in Cook Paul e Kirkpatrick Colin, Privatization policy and performance: international perspectives, Prentice Hall/Harvester Wheatsheaf, Londra 1995, 48-83
- VOJNIC Dragomir, *Some issues on macro-economic stabilisation policy in the economies in transition*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 146-157
- VOSZKA Eva, *Escaping from the State - Escaping to the State: managerial motivation and strategies in changing the ownership structure in Hungary*, in Somogyi Laszlo, The political economy of the transition process in eastern Europe, Edward Elgar Publishing Limited, Hants (England) 1993, 227-239
- WELFENS Paul J.J., *Foreign direct investment and privatization*, in Schipke Alfred e Taylor Alan, The economics of transformation: theory and practice in the new market economies, Springer-Verlag, Berlin-Heidelberg 1994, 129-169
- "Who will join Europe's club - and when?", in The economist, Londra 8 aprile 2000, 31-32
- "Who will join the club?", in The economist, Londra 7 giugno 1997, 32-33
- "Widening the European Union - but not too fast", in The economist, Londra 7 novembre 1998, 39-40
- WILLIAMSON John, *The economic opening of Eastern Europe*, in Williamson John, Currency convertibility in eastern Europe, Institute for international economics, Washington 1991, 363-431
- WORLD BANK, *World development report 1993*, Washington 1993
- WORLD BANK, *From plan to market: world development report 1996*, Oxford University Press, New York 1996
- WORLD BANK, *Global development finance 1999: country tables*, Washington 1999
- WORLD BANK, *Global development finance 2000: country tables*, Washington 2000
- YAMANE Hiroko, *Notes sur le concept de conditionnalité*, in Lavigne Marie, Capitalismes à l'est: un accouchement difficile, Economica, Parigi 1994, 341-343

YVARS Bernard, *Economie européenne*, Dalloz, Parigi 1997

ZECCHINI Salvatore, *Transition approaches in retrospect*, in Zecchini Salvatore, Lessons from the economic transition: central and eastern Europe in the 1990s, Kluwer Academic Publishers, Norwell 1997, 1-34

Testi di legge

Messaggio sul rafforzamento della cooperazione con Stati d'Europa dell'Est e sui corrispondenti provvedimenti di aiuto immediato del 22 novembre 1989 (FF 1990 I 109)

Decreto federale concernente un credito quadro per il rafforzamento della cooperazione con Stati d'Europa dell'Est e per corrispondenti provvedimenti d'aiuto immediato, del 13 marzo 1990 (FF 1990 I 1228)

Messaggio concernente il proseguimento della cooperazione rafforzata con gli Stati dell'Europa centrale ed orientale, del 23 settembre 1991 (FF 1991 IV 473)

Decreto federale concernente un credito quadro per il proseguimento della cooperazione rafforzata con gli Stati dell'Europa centrale e orientale, del 28 gennaio 1992 (FF 1992 I 457)

Decreto federale concernente un credito quadro per il proseguimento della cooperazione rafforzata con gli Stati dell'Europa centrale e orientale, del 9 marzo 1993 (FF 1993 I 828)

Decreto federale concernente il credito quadro per il rafforzamento della cooperazione con l'Europa orientale e gli Stati della CSI, del 8 marzo 1999 (FF 1999 2229)

Articoli o pagine consultati su internet

ACS Gabor, *From deep pessimism to boundless optimism*, in The Hungarian Economy, volume 29, numero 1, febbraio 2000
<http://gm2.interware.hu/HunEco/eng/v29n1/p22.htm>

“Adapting the institutions to make a success of enlargement: a Commission contribution to the preparations for the Inter-Governmental Conference on institutional issues”, 1999
www.europa.eu.int/rapid/start/cgi

BANQUE EUROPEENNE D'INVESTISSEMENT, *Les prêts dans les pays candidats d'Europe centrale*, 2000a
www.eib.org

BANQUE EUROPEENNE POUR LA RECONSTRUCTION ET LE DEVELOPPEMENT, *Accord constitutif*
http://europa.eu.int/eur-lex/fr/lif/dat/1990/fr_290A1231_01.html

BUDAPEST STOCK EXCHANGE
www.bse.hu

CENTER FOR COOPERATION WITH NON-MEMBERS, *The PIT Programme*
www.oecd.org/sge/ccnm/about/pit/cet_pit.htm

CENTER FOR COOPERATION WITH NON-MEMBERS, *Co-operation with other International Organisations*
www.oecd.org/sge/ccnm/about/index.htm

CENTRAL EUROPEAN FREE TRADE AREA (CEFTA)
www.cefta.org

CENTRAL INTELLIGENCE AGENCY (CIA), 20 ottobre 1998
www.odci.gov/cia/publications/factbook/hu.html

COMMISSIONE EUROPEA- Direzione generale VI, *Programma speciale di adesione per l'agricoltura e lo sviluppo rurale*
http://europa.eu.int/comm/dg06/publi/fact/sapard/index_it.htm

CONSEIL - AFFAIRES GENERALES, *Vue d'ensemble du processus d'élargissement - conclusions*, 4 dicembre 2000
www.europarl.eu.int/enlargement/cu/agreements/pdf/2316_fr.pdf

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Helsinki, 10 e 11 dicembre 1999*, 1999
www.europa.eu.int/rapid/start/cgi

CONSIGLIO EUROPEO, *Conclusioni della presidenza del Consiglio europeo di Nizza, 7, 8 e 9 dicembre 2000*, 2000
www.europa.eu.int/rapid/start/cgi

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY, *10 questions on Hungary's accession to the European Union*
www.eudelegation.hu/relations4_en.php3

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY, *History of EU-Hungary relations*
www.eudelegation.hu/relations5_en.php3

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY, *What is Phare?*
www.eudelegation.hu/phare1a_en.doc

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY, *How to work with Phare?*
www.eudelegation.hu/phare1b_en.doc

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY
www.eudelegation.hu/phare1f_en.doc

DELEGATION OF THE EUROPEAN COMMISSION IN HUNGARY, *Twinning*
www.eudelegation.hu/phare4a_en.php3

"EU enlargement: the current state of negotiations", 2000
www.csis.org/europe/frm0004.html

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *EU/EBRD SME finance facility for accession countries*
www.ebrd.org/english/opera/sector/SME_EU_FF.htm

EUROPEAN BANK FOR RECONSTRUCTION AND DEVELOPMENT, *EBRD approved projects in Hungary*
www.ebrd.org/english/opera/Country/Hungproj.htm.

EUROPEAN COMMISSION, *For a stronger and wider Union* (Agenda 2000, Volume 1), 1997a
www.europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/strong

EUROPEAN COMMISSION, *Impact study: the effects on the Union's policies of enlargement to the applicant countries of central and eastern Europe* (Agenda 2000), 1997b
www.europa.eu.int/comm/enlargement/agenda2000/impact

EUROPEAN COMMISSION, *Commission opinion on Hungary's application for membership of the European Union*, 1997c
www.europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/op_07_97

EUROPEAN COMMISSION, *Accession partnership - Hungary – march 1998*, 1998
www.europa.eu.int/comm/enlargement/hungary/ac_part_03_98/ap.htm

EUROPEAN COMMISSION, *Regular report from the Commission on progress towards accession by each of the candidate countries*, 1999a
www.europa.eu.int/comm/enlargement/report_10_99/intro/index.htm

EUROPEAN COMMISSION, *Enlargement*, 2000
www.europa.eu.int/comm/enlargement

EUROPEAN COMMISSION (DIRECTORATE GENERAL FOR ECONOMIC AND FINANCIAL AFFAIRS) E GOVERNMENT OF THE REPUBLIC OF HUNGARY, *Joint Assessment of the economic policy priorities of the Republic of Hungary*, 6 aprile 2000
www.meh.hu/PM/Dokumentumok/report20000406.htm

EUROPEAN INVESTMENT BANK, 2000
www.eib.org

EUROPEAN INVESTMENT BANK, *EIB increases domestic Debt Issuance Programme to HUF 50 billion*, 7 aprile 2000
www.eib.org/pub/press/2000/sp010.htm

EUROPEAN INVESTMENT BANK, *EIB loan for small projects in the Czech Republic, Slovakia and Hungary*, 13 aprile 2000
www.eib.org/pub/press/2000/pa009.htm

EUROPEAN INVESTMENT BANK, *Hungary: European Investment Bank finances Sanyo rechargeable battery plant*, 8 novembre 2000
www.eib.org/pub/press/2000/pa034.htm

- FISCHLER Franz, *Implications of the next EU-enlargement*, discorso tenuto al Philip Morris Institute di Bruxelles, il 14 ottobre 1998, 1998a
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/speeches/speech_98_200.htm
- FISCHLER Franz, *Enlargement and the future of agriculture in the European Union*, discorso tenuto davanti al Parlamento ungherese a Budapest, il 26 novembre 1998, 1998b
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/speeches/speech_98_269.htm
- “Günter Verheugen, membre de la Commission européenne, encourage la Hongrie à maintenir le rythme des réformes”, 22 febbraio 2000
<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi>
- HORN Guyla, *Discorso nel quadro della CIG di Amsterdam*, 27 giugno 1997
www.europarl.eu.int/enlargement/applicants/m.htm
- HORVATH Laszlo, *La presenza del capitale operativo straniero in Ungheria*, 1999
www.ikm.iif.hu/HunEco/ita/p20.htm
- INFOREGIO – EUROPEAN REGIONAL DEVELOPMENT FUND & COHESION FUND
www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/sectors_en.htm
www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/ispa_en.htm
www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/provisions_en.htm
www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/rules_en.htm
www.inforegio.cec.eu.int/wbpro/ispa/projec_en.htm
- INSTITUTE FOR THE ECONOMY IN TRANSITION (IET), *Tables*, 7 agosto 2000
www.iet.ru/personal/radygin/tables.htm
- INTERNATIONAL MONETARY FUND
www.imf.org
- “JOZEF STEFAN” INSTITUTE
www.ijs.si/cefta/eng/frame.html-l2
www.ijs.si/cefta/eng/cefta/sporazum-podrobno/index.html-l2
- KOVACS Laszlo, *Conferenza stampa organizzata a Budapest*, 16 luglio 1997
www.europarl.eu.int/enlargement/applicants/m.htm
- KOVACS Laszlo, *Dichiarazione in occasione dell’apertura dei negoziati d’adesione dell’Ungheria all’UE*, 31 marzo 1998
www.europarl.eu.int/enlargement/applicants/m.htm
- MATOLAY Réka, *Does the uniform fit?*, in The Hungarian Economy, volume 28, numero 2, maggio 1999
<http://gm2.interware.hu/HunEco/eng/v28n2/ebrd.htm>
- MINISTERO COMMERCIO ESTERO (ITALIA)
www.mincomes.it/phare/cose.htm
- MINISTRY OF FINANCE (MF), *Information on MACROECONOMIC FRAMEWORK of economic development 1999-2002*, 1999
www.meh.hu/PM/KozpontiKoltsegvetes/2000-2002fugg2_en.htm

MINISTRY OF FINANCE (MF), *Report on the Hungarian economy*, 2000
www.meh.hu/PM/Dokumentumok/report20000317en.htm

MINISTRY OF FOREIGN AFFAIRS OF THE REPUBLIC OF HUNGARY (MFARH),
Joint Statement of the Parties represented in the National Assembly of the Republic of Hungary and of the Government on the current issues of the accession process, 2000
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/joint_hungary.HTM

MULTILATERAL INVESTMENT GUARANTEE AGENCY
www.miga.org/screens/about/members/mem_cat2.htm

NATIONAL BANK OF HUNGARY, *Monthly report*, edizioni varie
www.mti.hu/mnb/mnbeng.htm

NATIONAL BANK OF HUNGARY, *Annual report 1996*
www.mti.hu/mnb/mnbeng.htm

NATIONAL BANK OF HUNGARY (NBH), *Annual report 1997*
www.mti.hu/mnb/mnbeng.htm

NATIONAL BANK OF HUNGARY (NBH), *Annual report 1998*
www.mnb.hu/index-a.htm

NATIONAL BANK OF HUNGARY (NBH), *Annual report 1999*
www.mnb.hu/index-a.htm

ORBAN Victor, *Dichiarazione in occasione del congresso "Europe 2000: a Union for the citizens, a Union with global responsibilities"*, 6 giugno 1999
www.europarl.eu.int/enlargement/applicants/m.htm

ORGANIZATION FOR ECONOMIC COOPERATION AND DEVELOPMENT (OECD),
Interview with Laszlo Balogh, Hungarian Ambassador to the OECD
www.oecd.org/sge/ccnm/news/trans8/interview.htm

PARLAMENTO EUROPEO, *La riforma della PAC*
www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/4_1_2.htm

PARLAMENTO EUROPEO, *Gli aspetti agricoli dell'ampliamento*
www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/4_1_8.htm

PARLAMENTO EUROPEO, *Il problema dell'ampliamento*
www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_1.htm

PARLAMENTO EUROPEO, *I paesi dell'Europa centrale e orientale*
www.europarl.eu.int/dg4/factsheets/it/6_3_3.htm

PRODI Romano, *Discorso davanti al Parlamento europeo*, 13 ottobre 1999, 1999
www.europa.eu.int/rapid/start/cgi

RFE/RL NEWSLINE
www.rferl.org/newsline

SEBESTYEN Szabolcs, *The danube is not Hungary's economic fault line*, in The Hungarian Economy, volume 29, numero 1, febbraio 2000
<http://gm2.interware.hu/HunEco/eng/v29n1/p8.htm>

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO (MEXICO)
www.shcp.gob.mx/publica/one/berd.html

SMALL AND MEDIUM ENTERPRISIS
<http://sme.cier.edu.tw/SME/IND-EU/HUNGARY/H-INTORG.HTM>

SZABO Gergely Florian, *The Hungarian banking sector - Past and prospects*, in The Hungarian Economy, volume 28, numero 3, settembre 1999
<http://gm2.interware.hu/HunEco/eng/v28n3/p3.htm>

“*The situation of SME-s as reflected by the european integration*”, in The Hungarian Economy, volume 27, numero 4, febbraio 1999
<http://gm2.interware.hu/HunEco/eng/v27n4/c2.htm>

TRADEPORT
www.tradeport.org/ts/planning/sitc

UFFICIO FEDERALE DI STATISTICA DELLA SVIZZERA
www.admin.ch/bfs

UFFICIO UNGHERESE DI STATISTICA
www.ksh.hu/eng/index.html

UNITED NATIONS
www.un.org

VAN DEN BROECK Hans, *Interview on enlargement*, in occasione del Consiglio europeo di Vienna, 11-12 dicembre 1998, 1998
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/speeches/vdb_vienna.htm

VAN DER PAS Nikolaus G., *Candidate countries approaching EU membership: key topics for negotiations*, discorso tenuto a Praga, nel quadro della Conferenza Bohemiae 1998, il 18 ottobre, 1998
http://europa.eu.int/comm/enlargement/docs/speeches/key_topics.htm

VOSZKA Eva, *Privatization in Hungary: results and open issues*, 1999
www.cipe.org/ert/e32/e32_03.html

WORLD BANK, *Hungary and the World Bank*, 2000
<http://wbln0018.worldbank.org>

WORLD BANK, *Diversi comunicati stampa*, 1996-1998
www.worldbank.org/html/extdr/extme

WORLD BANK, *Projects search results*
www.4worldbank.org/sproject

WORLD TRADE ORGANIZATION (WTO)
www.wto.org/wto/about/organsn6.htm