COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 19.7.2006
COM(2006) 405 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO E ALLA CORTE DEI CONTI EUROPEA

Relazione annuale sulla gestione finanziaria del 6°, 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio 2005

{SEC(2006) 977}

INDICE

1. Introduzione 3

2. Realizzazione degli obiettivi 2005 4

2.1. Programmi e progetti qualitativamente migliori 4

2.2. Attuazione più veloce dei programmi e dei progetti 5

2.3. Controlli nel rispetto dei migliori standard 6

3. Situazione finanziaria del 6°, 7°, 8° e 9° FES: fondi assegnati, impegnati, spesi e non spesi alla fine del 2005 (milioni di euro, importi netti) 7

4. Eventi che hanno influito in modo significativo sulle attività del 2005 7

4.1. Arretrato 7

4.2. Stabex 7

4.3. Informazioni sulla gestione 8

4.4. Limiti regolamentari in materia di cofinanziamento 8

4.5. Controlli interni 8

4.6. Risorse 9

1. INTRODUZIONE

La relazione annuale della Commissione sulla gestione finanziaria del 6°, 7°, 8° e 9° Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio 2005 adempie ai requisiti di cui agli articoli 96, 102 e 135 del Regolamento finanziario per il 9° Fondo europeo di sviluppo. L'articolo 96, paragrafo 2, stabilisce quanto segue:

"I conti del FES sono accompagnati da una relazione sulla gestione finanziaria dell'esercizio trascorso che riferisce fedelmente in merito a quanto segue:

(1) la realizzazione degli obiettivi dell'esercizio, conformemente al principio della sana gestione finanziaria;

(2) la situazione finanziaria e gli eventi che hanno influito in modo significativo sulle attività svolte nel corso dell'esercizio."

Il Fondo europeo di sviluppo (FES) finanzia la cooperazione comunitaria:

- con gli Stati dell'Africa subsahariana, dei Caraibi e del Pacifico nell'ambito del partenariato ACP-CE sancito dall'accordo di Cotonou;
- con i 20 paesi e territori d'oltremare (PTOM) costituzionalmente associati agli Stati membri[1];
- nell'ambito dei programmi della Banca europea per gli investimenti (BEI) rivolti agli Stati ACP.

Il partenariato tra l'UE e i paesi ACP si fonda sull'accordo di Cotonou che l'Unione europea e gli Stati membri ACP hanno sottoscritto nel 2000, impegnandosi a rivederlo ogni cinque anni fino alla scadenza nel 2020. La prima revisione risale al 2005. Il partenariato tra l'UE e gli Stati membri PTOM è invece retto da una decisione distinta del Consiglio dei ministri dell'Unione europea[2].

Al di fuori dell'accordo di Cotonou, la Commissione finanzia inoltre alcuni programmi di sviluppo a favore dei paesi ACP nell'ambito del bilancio generale dell'UE, programmi non contemplati dalla presente relazione. Si tratta:

- delle attività della Commissione in Sudafrica;
- delle linee di bilancio tematiche in materia di sicurezza, democrazia e diritti umani e ambiente;
- del sostegno a favore dei produttori di banane nell'ambito del quadro speciale di assistenza. La Banca europea per gli investimenti (BEI) finanzia anch'essa attività negli Stati ACP a titolo dello strumento per gli investimenti e con risorse proprie.

I due servizi della Commissione responsabili della messa a punto e dell'attuazione della politica e dei programmi di sviluppo nei paesi ACP e nei PTOM sono:

- la DG Sviluppo, che stabilisce le linee di intervento e la programmazione con i partner ACP;
- l'ufficio EuropeAid, che attua le linee di intervento tramite la realizzazione di programmi e progetti.

---

1 L'allegato II del trattato CE enumera 21 paesi e territori d'oltremare (PTOM). La Commissione intrattiene relazioni dirette con 20 di loro, in quanto la decisione sull'associazione oltremare non si applica a Bermuda (su richiesta del medesimo).

2 GU L 314 del 30.11.2001.

Il 9° FES è entrato in vigore il 1° aprile 2003, in seguito alla ratifica dell'accordo da parte di tutti gli Stati membri. La Commissione ha trasferito al Fondo i saldi residui dei FES precedenti. Il 9° FES scade a dicembre 2007.

2. REALIZZAZIONE DEGLI OBIETTIVI 2005

La Commissione ha definito gli scopi del FES per il 2005, individuando indicatori di rendimento e obiettivi quantificati, al fine di misurare i progressi realizzati nei seguenti ambiti:

- qualità dei programmi;
- tempismo ed efficienza dell'attuazione;
- funzionamento dei sistemi di controllo.

2.1. Programmi e progetti qualitativamente migliori

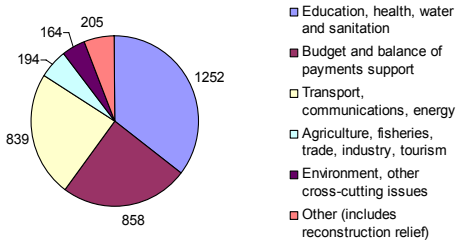
Nel 2005, nell'intento di intensificare gli sforzi volti a migliorare la qualità dei nuovi programmi, la Commissione ha proposto di istituire revisioni paritarie ad opera di un gruppo di sostegno alla qualità (GSQ) composto di funzionari dell'ufficio EuropeAid e della DG Sviluppo, nonché occasionalmente di altre DG. Le revisioni del GSQ intervengono prima che la Commissione assuma decisioni finanziarie, ovvero nella fase di identificazione del programma, ad uno stadio iniziale del ciclo di gestione del progetto, e quindi di nuovo nella fase della formulazione tecnica. Nel 2005, si sono tenute 35 riunioni del GSQ durante le quali sono stati revisionati programmi per un ammontare di oltre 3 800 milioni di euro.

Nel 2005, la Commissione ha potenziato gli investimenti del FES nei settori dell'istruzione, della sanità, delle infrastrutture e del sostegno di bilancio per contribuire a raggiungere gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM). Fondi FES sono stati inoltre devoluti ad altri settori in cui occorrono passi avanti per raggiungere gli OSM, quali la democrazia, lo Stato di diritto, la *governance* e l'agricoltura.

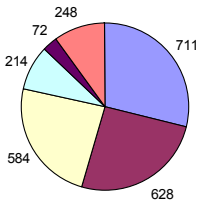
Nel 2005, buona parte delle risorse del FES, pari al 36%, è stata devoluta dalla Commissione alla fornitura dei servizi sociali di base: istruzione, sanità, acqua potabile e impianti igienico-sanitari fondamentali, considerati cruciali per il conseguimento degli OSM. Un'altra ampia fetta è stata stanziata per il sostegno al bilancio e alla bilancia dei pagamenti (gli importi comprendono operazioni riguardanti la sicurezza alimentare e lo Stabex) nonché ai trasporti, alle comunicazioni e all'energia. Gli stanziamenti in questi settori ammontano nell'insieme all'84% degli impegni complessivi del FES.

Impegni e pagamenti del FES nel 2005 per settore OCSE-CAS (MLN EUR, importi lordi)[3]				
Settore	**Impegni**		**Pagamenti**	
	MLN EUR	**% del totale**	**MLN EUR**	**% del totale**
Istruzione, sanità, acqua, impianti igienico-sanitari	1 252	36%	711	29%
Sostegno al bilancio e alla bilancia dei pagamenti[4]	858	24%	628	26%
Trasporti, comunicazioni, energia	839	24%	584	24%
Agricoltura, pesca, scambi, industria, turismo	194	6%	214	9%
Ambiente e altre questioni trasversali	164	5%	72	3%
Altro, compresa l'assistenza alla ricostruzione	205	5%	248	9%
Totale parziale	3 511	100%	2 456	100%
Fondo per la Pace ACP-UE[5]			88	
Totale	3 511		2 544	

Impegni complessivi 2005 (milioni di euro, importi lordi)



Pagamenti 2005 (milioni di euro, importi lordi)



Onde potenziare la sostenibilità e l'effetto degli aiuti, la Commissione ha continuato a fornire sostegno al bilancio per le politiche macroeconomiche, detto anche sostegno di bilancio generale (SBG), e a varare programmi di assistenza alle politiche settoriali (PSPS). La percentuale di fondi FES destinata all'SBG e alle PSPS ha continuato ad aumentare, passando dal 18% nel 2004 al 32% nel 2005. La Commissione ha approvato:

- interventi SBG in 13 paesi per un totale di 705 milioni di euro;
- PSPS in 9 paesi per un totale di 416 milioni di euro.

2.2. Attuazione più veloce dei programmi e dei progetti

Nel 2005, la Commissione ha continuato a garantire un'attuazione più celere dei programmi, come provato dai migliori risultati in materia di impegni e pagamenti.

---

3 Le relazioni trasmesse al CAS dell'OCSE si basano su importi lordi. Ragguagli sui finanziamenti netti del FES sono forniti al punto 6.1 dell'allegato tecnico alla presente relazione.

4 Secondo le definizioni OCSE-CAS, oltre al sostegno al bilancio e alla bilancia dei pagamenti, il settore comprende anche alcune operazioni riguardanti la sicurezza alimentare e lo Stabex.

5 Il finanziamento del fondo per la pace non rientra nell'assistenza ufficiale allo sviluppo (AUS) secondo le definizioni OCSE-CAS.

Dati sui principali movimenti del FES, 2001-2005 (MLN EUR, importi lordi)[6]

	2001	2002	2003	2004	2005
Impegni complessivi	1 927	2 125	3 769	2 648	3 511
Impegni individuali	2 488	2 436	3 062	3 038	3 057
Pagamenti	1 779	1 922	2 345	2 464	2 544

Rispetto al 2004, nel 2005 la Commissione ha conseguito un aumento degli impegni pari al 33%. Il CSQ ha aiutato a migliorare la qualità, mentre il volume delle operazioni approvate è aumentato considerevolmente.

Dopo aver impegnato i fondi per un programma (impegni complessivi), la Commissione deve firmare i contratti (impegni individuali) con gli organismi preposti alla realizzazione (governi, imprese, ONG, organizzazioni internazionali) per quindi versare i fondi a questi ultimi (pagamenti). Il livello di impegni individuali raggiunto dalla Commissione nel 2005 è il secondo per importanza mai raggiunto (3 057 milioni di euro), mentre i pagamenti hanno registrato la cifra record di 2 544 milioni di euro.

2.3. Controlli nel rispetto dei migliori standard

Il FES è retto da un regolamento finanziario7 a se stante. La Commissione assicura la sana gestione finanziaria e garantisce una chiara ripartizione delle competenze ai fini di un'adeguata responsabilità. La gestione del programma è di competenza di un gruppo di addetti mentre un altro gruppo ne revisiona il finanziamento garantendo il rispetto della regolamentazione.

Il regolamento finanziario suddivide la responsabilità di gestione del Fondo tra un ordinatore e un contabile:

- la funzione dell'ordinatore è regolata alla sezione 2 del regolamento;
- il contabile è un funzionario della Commissione presso la direzione Bilancio ed esercita le proprie funzioni conformemente alla sezione 3 del regolamento.

Il FES vanta inoltre un sistema contabile proprio, attualmente oggetto di revisione da parte della Commissione verso il sistema della contabilità per competenza (ABAC).

EuropeAid ha conseguito progressi nella realizzazione dei principali obiettivi di controllo interno, in particolare in materia di archiviazione e Stabex. La direzione responsabile dei programmi FES ha introdotto con successo nuovi sistemi di archiviazione per le pratiche finanziarie e non.

---

6 I dati tengono conto della riclassificazione di alcune transazioni Stabex, illustrate nel dettaglio nell'ambito della relazione sulla gestione finanziaria del FES del 2004. I pagamenti nella tabella di cui sopra comprendono i trasferimenti per un totale di 4,4 milioni di euro dai fondi Stabex, sebbene essi siano stati in realtà effettuati nel 2002 e nel 2003.

7 Disponibile su: http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/l_083/l_08320030401en00010031.pdf

3. SITUAZIONE FINANZIARIA DEL 6°, 7°, 8° E 9° FES: FONDI ASSEGNATI, IMPEGNATI, SPESI E NON SPESI ALLA FINE DEL 2005 (MILIONI DI EURO, IMPORTI NETTI)

La tabella di seguito mostra gli stanziamenti a favore dei programmi nei paesi ACP e nei PTOM, nonché del Fondo investimenti della BEI, i cui finanziamenti a titolo del 9° FES sono riportati separatamente nel rendiconto finanziario della BEI.

Fondi assegnati ai paesi ACP (dal FES)[8]			Fondi impegnati	Fondi spesi	Fondi/impegni residui		
6°-8°	9°	Totale, 6°-9°			Fondi non impegnati	Impegni non spesi (RAL)	Totale fondi rimanenti non spesi
a	b	c (a+b)	d	e	f (c-d)	g (d-e)	h (f+g)
29 512	14 943	44 455	38 727	28 403	5 728	10 324	16 052

4. EVENTI CHE HANNO INFLUITO IN MODO SIGNIFICATIVO SULLE ATTIVITÀ DEL 2005

4.1. Arretrato

Nel 2005, il problema della ripartizione irregolare degli impegni complessivi su tutto l'anno è rimasto irrisolto. A fine settembre 2005, la Commissione aveva impegnato il 38% del totale annuo, contro l'obiettivo del 55%. EuropeAid ha pertanto predisposto controlli più accurati dell'iter dei progetti rispetto al passato e ricorre al gruppo di sostegno alla qualità anche per garantire il rispetto delle scadenze.

4.2. Stabex

Nel 2005, la Commissione ha gettato le basi per risolvere le questioni Stabex in sospeso[9], ma per i frutti occorre attendere gli esercizi 2006 e 2007. La Commissione ha fatto luce sugli aspetti giuridici e di bilancio per permettere l'esecuzione degli impegni Stabex residui.

La Commissione intende impegnare tutti i fondi Stabex residui a favore dei paesi beneficiari tramite quadri di obblighi reciproci (QOR), secondo il seguente scadenzario:

- approvazione QOR fine 2007;
- gare d'appalto fine 2008;
- erogazioni fine 2010.

Per il controllo dei fondi Stabex, la Commissione tiene conti separati: i fondi Stabex sono trasferiti dal conto principale verso "conti sicurezza" in Europa, gestiti dal contabile della Commissione. Quando le condizioni richieste risultano soddisfatte, la Commissione trasferisce quindi i fondi su un "conto a doppia firma", gestito in comune dall'ordinatore nazionale (ON) del paese beneficiario e dal capo della delegazione della Commissione.

---

8 Tenendo conto dei trasferimenti dai FES precedenti al 9° FES.

9 Stabex è uno strumento finanziario istituito dalla convenzione di Lomé (articoli 186-212) e inteso a compensare l'instabilità dei proventi delle esportazioni dei paesi ACP. Con l'accordo di Cotonou, Stabex è stato sostituito dal nuovo strumento Flex.

Le relazioni sui conti Stabex "a doppia firma" rivestono un'importanza particolare per la Commissione che, nel 2005, ha ricordato agli ON l'obbligo che è fatto loro, in forza dell'accordo di Cotonou, di riferire regolarmente sullo strumento Stabex. La Commissione ha inoltre nominato un funzionario in veste di coordinatore Stabex generale e prevede di istituire, entro marzo 2007, una banca dati per seguire più da vicino i conti Stabex. Le delegazioni sono inoltre tenute a rendere conto della situazione dei conti Stabex nelle relazioni semestrali sulla gestione degli aiuti esterni (EAMR).

L'allegato 7 alla presente relazione rende conto dei saldi e delle operazioni dei conti Stabex "a doppia firma" al 31 dicembre 2005 e indica le informazioni finanziarie in sospeso.

4.3. Informazioni sulla gestione

CRIS e OLAS, gli strumenti informativi sulla gestione a disposizione della Commissione, non sono ancora in grado di fornire i dati necessari per elaborare previsioni accurate e veloci riguardanti il FES, per controllarne gli indicatori di rendimento e per elaborare relazioni in merito. Il motivo è in parte l'inserimento incompleto dei dati. La Commissione sta lavorando per sostituire OLAS con CRIS-EDF e per introdurre il nuovo sistema contabile ABAC. Verrà inoltre potenziata la formazione su CRIS-EDF.

4.4. Limiti regolamentari in materia di cofinanziamento

Il regolamento finanziario del FES limita la partecipazione ad operazioni di cofinanziamento; la Commissione intende pertanto portare avanti la proposta di revisione accelerata del regolamento medesimo e dell'accordo interno relativo al 9° FES.

4.5. Controlli interni

Nel 2005, EuropeAid ha trasferito la responsabilità dei controlli ex-post alle sue direzioni geografiche. A settembre 2005, la direzione ACP ha reclutato nuovo personale a tale scopo.

EuropeAid ha inoltre condotto una dettagliata analisi dei rischi, basata su una metodologia di campionamento rappresentativo, in funzione della quale ha elaborato il piano d'azione sui controlli ex post per le transazioni effettuate nel 2005 e ha fissato l'obiettivo di rivedere nel dettaglio il 3% delle transazioni condotte a termine tra gennaio e settembre 2005. Al momento della trasmissione della presente relazione (maggio 2006), l'attuazione del piano d'azione mostrava i seguenti risultati:

Controlli ex post delle transazioni tra gennaio e fine settembre 2005 – dati maggio 2006		
	n. di transazioni	% del totale delle transazioni, gennaio-fine settembre 2005
n. totale di transazioni, gennaio-fine settembre 2005	19 500	100%
transazioni per le quali sono previsti controlli	590	3%
transazioni i cui controlli sono terminati/in corso	307	1.5%

EuropeAid non è riuscito a raggiungere l'obiettivo del 3% per il 2005, dal momento che l'attuazione del piano d'azione ha richiesto più tempo del previsto. Al momento della trasmissione della presente relazione (maggio 2006), l'ufficio aveva svolto controlli ex post sul 52% delle transazioni del 2005 per le quali era prevista un'analisi.

Sulla base dell'esperienza acquisita per i controlli ex post nel 2004 e nel 2005, EuropeAid intende definire un piano d'azione per il 2006 che si vuole innovativo sotto i seguenti aspetti:

- la portata dei controlli relativi alle singole transazioni;
- la proporzione di transazioni soggette a controlli ex post.

4.6. Risorse

Per la gestione dei fondi FES, la Commissione fa appello al personale di EuropeAid presso la sede principale e presso le delegazioni. Dalla riorganizzazione del marzo 2005, EuropeAid lavora al limite della capacità dei suoi addetti, che alla fine del 2005 ammontavano a 194. Inoltre, tra marzo e la fine dell'anno, si sono verificati diversi avvicendamenti nei quadri intermedi responsabili della gestione del FES.

La Commissione si è trovata pertanto a dover dare priorità a determinate attività a discapito di altre, con conseguenti ritardi, come per esempio:

- nell'aggiornamento dei siti web interni e esterni;
- nel controllo dei programmi Stabex;
- nell'esecuzione dei controlli ex post.

La gestione dei fondi FES fa inoltre appello alle risorse di altre direzioni di EuropeAid, quali:

- la direzione di sostegno alla qualità delle operazioni, che contribuisce a preparare, controllare e valutare i programmi;
- due direzioni che forniscono più in generale sostegno e risorse alle operazioni di EuropeAid.

Il punto 8 dell'allegato tecnico alla presente relazione analizza più in dettaglio la situazione delle delegazioni ACP in termini di risorse, adesso che EuropeAid ha portato a termine il processo di devoluzione.

Un parametro importante che consente di quantificare l'impiego delle risorse di cui EuropeAid dispone è costituito dalla ripartizione media degli addetti ogni 10 milioni di euro di fondi gestiti. Non è agevole individuare con precisione il personale di supporto per la gestione dei fondi FES e ottenere quindi una percentuale precisa. Tuttavia, la percentuale globale relativa ad EuropeAid è calata del 6% tra il 2004 e il 2005, passando da 4,8 a 4,5. La Commissione intende continuare a gestire il personale nel modo più efficiente possibile e definire in modo rigoroso le priorità per il 2006.