

IT

IT

IT



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 19.10.2010
COM(2010) 586 definitivo

**LIBRO VERDE DELLA COMMISSIONE PER IL CONSIGLIO, IL PARLAMENTO
EUROPEO, IL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E IL
COMITATO DELLE REGIONI**

Il futuro del sostegno al bilancio dell'UE a favore dei paesi terzi

1. INTRODUZIONE

Gli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) stabiliti nel 2000 hanno stimolato il sostegno internazionale allo sviluppo e suscitato nuove iniziative tese ad aumentare il volume e l'efficacia degli aiuti, sulla base di un saldo partenariato tra donatori e paesi partner. Il consenso di Monterrey (2002), il consenso europeo sullo sviluppo (2005), la dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005) e il programma d'azione di Accra (2008), tappe fondamentali di questo processo, hanno sancito i cinque principi fondamentali di partecipazione, armonizzazione, allineamento, gestione in base ai risultati e responsabilità reciproca.

Nel 2000 la Commissione ha presentato una comunicazione sul sostegno al bilancio dal titolo "Sostegno della Comunità ai programmi di riforme economiche e all'adeguamento strutturale: bilancio e prospettive"¹, che ha contribuito a strutturare il sostegno al bilancio nel decennio successivo. A cinque anni dalla scadenza del 2015 per la realizzazione degli OSM, il sostegno al bilancio è diventato un elemento sempre più importante nell'agenda relativa all'efficacia degli aiuti. Nel periodo 2003-2009, la Commissione europea ha stanziato impegni per il sostegno al bilancio per oltre 13 miliardi di euro (il 25% circa della totalità degli impegni nel periodo considerato). Il 56% circa degli impegni è stato destinato ai paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico (ACP), il 24% ai paesi del vicinato, l'8% all'Asia, il 6% all'America latina e il 5% al Sudafrica.

Tuttavia, una serie di parti interessate (la Corte dei conti europea, il Parlamento europeo, i parlamenti nazionali e la società civile) solleva con crescente frequenza interrogativi circa la qualità, la redditività e l'impatto del sostegno al bilancio. Occorre rispondere a tali interrogativi mentre la Commissione si adopera per migliorare il suo approccio al sostegno al bilancio. Tra le questioni più rilevanti vi sono: i) la governance politica e il ruolo del dialogo politico; ii) il ruolo del dialogo strategico, il ruolo della condizionalità e i nessi con l'attuazione e i risultati; iii) la responsabilità nazionale e reciproca; iv) la programmazione del sostegno al bilancio e la sua coerenza con gli altri strumenti; v) il rafforzamento della valutazione dei rischi e il problema della frode e della corruzione; vi) il sostegno al bilancio in situazioni di fragilità; vii), la crescita, la politica di bilancio e la mobilitazione delle entrate nazionali. È inoltre essenziale un miglior coordinamento nell'UE, alla luce del fatto che il trattato di Lisbona e la creazione del Servizio europeo per l'azione esterna hanno modificato il contesto istituzionale dell'UE nel quale viene fornito il sostegno al bilancio.

L'**obiettivo** del presente Libro verde è di raccogliere i pareri dalle parti interessate in merito agli obiettivi e all'utilizzazione del sostegno al bilancio dell'UE, basandosi sull'esperienza comune degli ultimi dieci anni ma riconoscendo anche le differenze nel contesto e nella natura della cooperazione dell'UE con regioni e paesi diversi. Gli **obiettivi specifici** del Libro verde sono: identificare le opportunità e le sfide, esaminare con precisione come sfruttare queste opportunità e affrontare le sfide, raccogliere pareri e contributi nell'intento di migliorare il nostro approccio al sostegno al bilancio.

Sebbene l'UE destini la parte più consistente del sostegno al bilancio ai paesi in via di sviluppo, dando quindi particolare enfasi alla cooperazione allo sviluppo, il **campo d'applicazione** del presente documento comprende il sostegno al bilancio dell'UE a favore di

¹ COM(2000) 58 del 4/2/2000.

tutte le regioni, tenendo conto anche delle differenze tra i vari paesi in via di sviluppo, nonché rispetto ai paesi candidati e potenziali candidati all'adesione e ai paesi confinanti, in cui la cooperazione e il partenariato dell'UE sono finalizzati a sostenere la riforma e la transizione in vista di un'associazione politica più stretta e di una progressiva integrazione economica. Le questioni sollevate nel presente documento avranno quindi una rilevanza diversa e potranno dar luogo a risposte diverse a seconda delle regioni.

La sezione 2 fornisce una descrizione del sostegno al bilancio. La sezione 3 prende in esame l'esperienza acquisita e individua una serie di principi fondamentali per la concezione e l'attuazione del sostegno al bilancio. La sezione 4 elenca una serie di questioni più controverse, che costituiscono la parte principale di questo documento di consultazione. La sezione 5 presenta le conclusioni. I documenti di riferimento possono essere consultati al seguente indirizzo: [*indirizzo del sito web*].

Il presente Libro verde sarà pubblicato sul sito web della Commissione (<http://ec.europa.eu/yourvoice/>). La consultazione si svolgerà dal 19 ottobre alla fine di dicembre 2010 e sarà aperta a qualsiasi parte interessata. Privati cittadini, organizzazioni e paesi interessati sono invitati ad inviare i loro contributi, sotto forma di risposte alle domande poste nel documento e/o come osservazioni generali sulle questioni affrontate. I contributi ricevuti saranno pubblicati, eventualmente in forma sintetica, tranne se l'autore si oppone alla pubblicazione dei suoi dati personali in quanto tale pubblicazione potrebbe nuocere ai suoi legittimi interessi. In questo caso il contributo potrà essere pubblicato anonimo. Diversamente, il contributo non sarà pubblicato e in linea di massima il suo contenuto non sarà preso in considerazione. Inoltre, dall'introduzione, a giugno 2008 del Registro dei rappresentanti di interessi (lobbisti) nell'ambito dell'iniziativa europea per la trasparenza, le organizzazioni sono invitate ad utilizzare tale Registro per fornire alla Commissione e al pubblico informazioni in merito ai loro obiettivi, finanziamenti e strutture. È prassi della Commissione considerare come individuali i contributi delle organizzazioni che non si siano registrate.

I contributi vanno inviati a DEV-BSGP@ec.europa.eu. Le richieste di informazioni relative alla consultazione possono essere rivolte al summenzionato indirizzo e-mail oppure alla Commissione europea, DG Sviluppo, unità C/3, Ufficio SC-15 05/100, 1049 Bruxelles, Belgio.

2. DEFINIZIONE DEL SOSTEGNO AL BILANCIO

Il **sostegno al bilancio** fa parte di un pacchetto globale di cooperazione per un dato paese. Esso comporta il dialogo strategico, i trasferimenti finanziari, la valutazione dei risultati e lo sviluppo della capacità, sulla base del partenariato e della responsabilità reciproca.

Riquadro 1: Definizione del sostegno al bilancio:

Il sostegno al bilancio è il **trasferimento di risorse finanziarie** da un'agenzia di finanziamento esterna alla tesoreria statale del paese partner, purché quest'ultimo rispetti le **condizioni** stabilite per l'esborso. Le risorse finanziarie così ricevute vengono incorporate nelle risorse globali del paese partner, e di conseguenza utilizzate conformemente al sistema di gestione delle finanze pubbliche del paese partner.

L'UE fornisce sostegno al bilancio unicamente ai paesi che rispettano i tre **criteri di ammissibilità** sottoelencati, che derivano dai quadri legislativi che disciplinano il sostegno dell'UE a ciascuna regione: quando sono in vigore o in fase di attuazione: a) una politica e una strategia nazionali (o

settoriali nel caso del sostegno al bilancio settoriale) ben definite; b) un quadro macroeconomico orientato alla stabilità; c) un programma credibile e pertinente per migliorare la gestione delle finanze pubbliche. Tutti gli esborsi sono subordinati al rispetto costante di questi tre criteri di ammissibilità di base (ripresi nelle "**condizioni generali**") e possono altresì essere soggetti a "**condizioni specifiche**" che prevedono criteri e indicatori di rendimento (spesso orientati ai risultati) in settori prioritari.

Attraverso il sostegno al bilancio, i donatori aiutano i governi partner a finanziare alcune funzioni pubbliche fondamentali come la costruzione di scuole e ospedali, la retribuzione degli insegnanti e del personale sanitario, la costruzione di infrastrutture, il consolidamento della sicurezza e dello Stato di diritto, l'attuazione di complessi processi di riforma e il conseguimento della stabilità macroeconomica.

Il sostegno al bilancio è finalizzato ad ovviare a carenze riscontrate nell'approccio tradizionale basato sui progetti (costi di transazione elevati, sistemi paralleli frammentati) che, specialmente nei paesi che dipendono fortemente dagli aiuti, hanno frenato l'elaborazione di politiche coerenti da parte dei governi partner, indebolito ulteriormente la limitata capacità delle istituzioni nazionali e compromesso la sostenibilità degli aiuti. Al contrario, il sostegno al bilancio è percepito come uno strumento atto a favorire la responsabilizzazione dei paesi partner nei confronti delle politiche di sviluppo e dei processi di riforma, rafforzare le istituzioni e i sistemi nazionali di responsabilizzazione e promuovere la crescita, la riduzione della povertà e il conseguimento degli obiettivi di sviluppo.

Il sostegno al bilancio dell'UE non è un assegno in bianco, né viene proposto a tutti i paesi. Si tiene conto dei "principi fondamentali" (cfr. sezione 4.1) e il dialogo strategico è una parte fondamentale del pacchetto. Inoltre è necessario che siano rispettati i criteri di ammissibilità (cfr. riquadro 1) onde contribuire a salvaguardare l'utilizzazione delle risorse, ridurre i rischi e creare incentivi per migliorare i risultati. Il sostegno al bilancio si è notevolmente evoluto nel corso del tempo, e sono stati adottati orientamenti diversi a seconda delle regioni.

La Corte dei conti europea ha fornito alla Commissione un aiuto prezioso per migliorare la sua impostazione del sostegno al bilancio (cfr. riquadro 2). Nelle sue più recenti discussioni con la Commissione la Corte, pur riconoscendo che sono stati fatti progressi, ha evidenziato alcune carenze che impediscono tuttora di liberare completamente il potenziale del sostegno al bilancio. Essa raccomanda una definizione più chiara degli obiettivi specifici per ciascun paese onde agevolare la valutazione dell'impatto, l'adozione di un quadro completo per la gestione dei rischi al fine di ridurre i rischi inerenti alla gestione finanziaria e allo sviluppo, una maggiore trasparenza e una giustificazione degli stanziamenti destinati al sostegno al bilancio e della loro ripartizione in quote fisse e variabili, una gestione più rigorosa della condizionalità legata ai risultati e del dialogo strategico, nonché la presentazione a intervalli più regolari delle relazioni sui risultati, che devono indicare benefici e rischi. Tutti questi aspetti, unitamente all'audit interno e alle raccomandazioni del Parlamento europeo, sono essenziali per definire il futuro approccio dell'UE in merito di sostegno al bilancio.

Riquadro 2: Il sostegno al bilancio e la corte dei conti europea

Nelle sue relazioni annuali, **la Corte dei conti esamina periodicamente il sostegno al bilancio dell'UE**. Essa ha adottato due importanti relazioni speciali in materia di sostegno al bilancio generale, mentre una terza è in programma per la fine del 2010. Sulla base delle raccomandazioni della Corte, la Commissione ha apportato miglioramenti e modifiche alla sua impostazione e alle sue linee direttrici. Nello specifico, la Corte ha contribuito alla transizione dal sostegno al bilancio mirato al sostegno non mirato (RS 5/2001) e ha incoraggiato l'elaborazione e l'adozione di un quadro comune di misurazione dei risultati in materia di gestione delle finanze pubbliche nonché un miglior coordinamento e la

preparazione di valutazioni congiunte con i rappresentanti locali dei donatori (RS 2/2005). La Corte ha più volte valutato l'interpretazione dinamica dell'ammissibilità applicata dalla Commissione e ha insistito sulla necessità per la Commissione di dimostrare in maniera più esplicita, formalizzata e strutturata l'ammissibilità e i risultati nell'ambito della gestione delle finanze pubbliche (RS 2/2005 e RA 2009). La Corte ha inoltre elaborato una relazione speciale sull'assistenza dell'UE al settore della sanità. La relazione concludeva che il sostegno al bilancio generale non aveva ancora efficacemente contribuito al miglioramento dei servizi sanitari e che occorreva intensificare gli sforzi in tal senso, aumentando al tempo stesso il ricorso al sostegno mirato al bilancio settoriale (RS 10/2008). La Corte intende altresì pubblicare una relazione speciale sul settore dell'istruzione.

Nel presente Libro verde, per "sostegno al bilancio dell'UE" s'intende il sostegno al bilancio gestito dalla Commissione europea, derivante dagli strumenti dell'azione esterna finanziati dal bilancio dell'UE, come anche il sostegno finanziato dal Fondo europeo di sviluppo. Esso può prendere la forma di **sostegno al bilancio generale (SBG)**, finalizzato a sostenere la strategia di sviluppo di un paese, oppure di **sostegno al bilancio settoriale (SBS)**, finalizzato a sostenere la strategia in uno specifico settore. L'UE e gli altri donatori di sostegno al bilancio ricorrono sempre più al sostegno al bilancio generale e settoriale in parallelo e vi è un crescente interesse a utilizzare il sostegno al bilancio per affrontare tematiche nuove e specifiche (come il cambiamento climatico). Mentre l'UE e alcuni donatori forniscono il SBS in forma non mirata, altri assegnano in qualche misura i fondi a scopi specifici.

IL SBG e il SBS perseguono **obiettivi diversi**, il che si riflette nelle condizioni e nel dialogo. Il SBG ha lo scopo di sostenere una politica e una strategia nazionale di sviluppo e può coprire l'intera gamma di politiche e riforme; il SBS è mirato a sostenere una politica settoriale e un programma di riforme e presenta il vantaggio di essere più incentrato su importanti settori d'interesse. Il SBS ha un valore aggiunto particolare quando il sostegno al bilancio rappresenta una parte esigua del bilancio nazionale e l'obiettivo è realizzare un dialogo strategico e riforme più mirate in un dato settore. Spesso l'UE adotta entrambe le modalità in parallelo, soprattutto nei paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, e in questi casi il SBS integra il SBG cosicché la politica nazionale di sviluppo rifletta meglio le esigenze particolari di un dato settore o di una data riforma.

Il **coordinamento** è fondamentale. L'UE è un importante donatore di sostegno al bilancio. Si sta lavorando per migliorare ulteriormente il coordinamento in materia di dialogo strategico e politico, di elaborazione e attuazione dei programmi, di promozione della responsabilità nazionale e reciproca e di elaborazione e comunicazione dei risultati delle valutazioni. Il presente Libro verde ha tenuto conto di queste attività, che contribuiranno a migliorare l'efficacia del sostegno al bilancio e la coerenza e la credibilità dei donatori UE, rafforzando anche il coordinamento tra tutte le fonti di sostegno al bilancio.

Riquadro 3: Evoluzione del sostegno al bilancio dell'UE

Le prime esperienze nel campo del sostegno al bilancio negli anni novanta hanno evidenziato i limiti della condizionalità quale mezzo efficace per promuovere le riforme, l'esigenza che i paesi partner assumano la responsabilità delle politiche e i risultati limitati ottenuti destinando i fondi a specifiche linee di bilancio. Sulla base di questa esperienza, la Commissione ha adottato nel 2000 una **Comunicazione** dal titolo "Sostegno della Comunità ai programmi di riforme economiche e all'adeguamento strutturale: Bilancio e prospettive", che ha introdotto il sostegno al bilancio per la riduzione della povertà oltre a una nuova strategia in materia di condizionalità. In questa

comunicazione, la Commissione fissava obiettivi per il sostegno al bilancio che successivamente sono entrati a far parte dei principi dell'efficacia degli aiuti.

Sempre più spesso, i programmi di sostegno al bilancio dell'UE hanno coperto un periodo di tre anni, con l'erogazione di **quote fisse annue** subordinatamente al rispetto dei criteri di ammissibilità e di **quote variabili** collegate anche ai risultati rispetto agli obiettivi concordati secondo specifici indicatori di rendimento, soprattutto nei settori sociali.

Per quanto riguarda i **criteri di ammissibilità** al sostegno al bilancio, la Commissione (come la maggior parte degli altri donatori) applica un'impostazione dinamica, esigendo un impegno pertinente e credibile ad attuare le riforme e prove concrete dei progressi compiuti anziché focalizzarsi sul rispetto dei requisiti minimi. Grazie a questa impostazione, la Commissione è potuta intervenire in diversi contesti inclusi i **paesi che si trovano in una situazione di fragilità**, nei quali il sostegno al bilancio può favorire la stabilità ed evitare il deteriorarsi della situazione economica e politica

Nel 2008 la Commissione ha inoltre lanciato "**Contratti OSM**" destinati ai paesi che possono comprovare una gestione efficace del sostegno al bilancio e dimostrare di impegnarsi a progredire verso la realizzazione degli obiettivi di sviluppo del Millennio (OSM). I contratti OSM prevedono impegni di sei anni, che consentono ai governi di pianificare strategia e bilanci più a lungo termine, avendo una maggior certezza per quanto riguarda l'afflusso delle risorse in futuro.

3. IL SOSTEGNO AL BILANCIO SI EVOLVE — ALCUNI PRINCIPI FONDAMENTALI

Il sostegno al bilancio si è evoluto negli ultimi dieci anni, fornendo alcuni insegnamenti a livello di progettazione e di impatto (cfr. riquadri 3 e 4).

Riquadro 4: Sostegno al bilancio — Insegnamenti tratti

Un'importante **valutazione** del sostegno al bilancio generale (SBG) svolta nel 2006 in sette paesi in via di sviluppo (Burkina Faso, Malawi, Mozambico, Nicaragua, Ruanda, Uganda e Vietnam), commissionata dal comitato per l'aiuto allo sviluppo dell'OCSE (OECD-DAC), ha concluso che il sostegno al bilancio è stata una risposta pertinente ai problemi riconosciuti nel settore dell'efficacia degli aiuti e che può rappresentare uno strumento efficace e sostenibile per sostenere le strategie nazionali di riduzione della povertà. Dalla valutazione è emerso che il SBG ha avuto effetti positivi sull'armonizzazione e l'allineamento, oltre che sul rafforzamento della titolarità e responsabilità dei governi, contribuendo anche a migliorare l'efficacia della spesa pubblica e le capacità dei governi, particolarmente per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche. Il sostegno al bilancio ha permesso inoltre di migliorare l'accesso ai servizi nella maggior parte dei paesi. Non vi sono stati segni di esclusione degli investimenti privati o di diminuzione delle entrate nazionali, né prove evidenti che i fondi destinati al sostegno al bilancio siano stati toccati dalla corruzione in misura maggiore rispetto ad altre forme di aiuti. Tuttavia, la valutazione ha espresso alcune riserve circa gli effetti sulla riduzione della povertà e sulla qualità dei servizi di base. Attualmente viene applicata una metodologia di valutazione rivista in Mali, Tunisia e Zambia. Recenti **valutazioni indipendenti dei programmi nazionali della Commissione europea**, svolte in 20 paesi in cui il sostegno al bilancio è stato un elemento particolarmente importante, ne hanno generalmente confermato l'utilità e raccomandato la prosecuzione. Nell'insieme tuttavia è stato difficile valutare l'impatto del sostegno al bilancio sulla riduzione della povertà e sugli altri indicatori OSM. Particolarmente difficile è stato valutare le questioni relative all'attribuzione e agli eventuali risultati che si sarebbero ottenuti utilizzando strumenti alternativi (analisi controfattuale).

Da quanto precede risulta che il sostegno al bilancio dovrebbe essere considerato non come un fine a sé stante, bensì come un mezzo per migliorare l'efficacia degli aiuti e conseguire i risultati prestabiliti. Se da un lato l'importanza relativa di ciascun aspetto varia da paese a paese, è possibile individuare una serie di principi fondamentali ampiamente condivisi dai

fornitori di sostegno al bilancio dell'UE e che dovrebbero orientare la concezione e l'attuazione del sostegno al bilancio.

Il sostegno al bilancio come parte di un pacchetto: il sostegno al bilancio dev'essere più di un semplice trasferimento finanziario; esso fa parte di un insieme che comprende dialogo strategico, valutazione dei risultati, rafforzamento delle capacità e altri interventi di sostegno.

Titolarità: il sostegno al bilancio deve aiutare i paesi a realizzare le proprie strategie di sviluppo.

Risultati: il sostegno al bilancio deve focalizzarsi sull'ottenimento di risultati misurabili.

Prevedibilità: il sostegno al bilancio deve essere fornito in modo da assicurare un elevato grado di prevedibilità, sia nel breve che nel lungo periodo.

Responsabilità: il sostegno al bilancio deve essere fornito in modo da aumentare la responsabilità dei governi nei confronti dei loro cittadini, dei parlamenti nazionali e delle istituzioni superiori di controllo circa le modalità con cui le risorse vengono utilizzate e i risultati ottenuti (responsabilità nazionale). Il sostegno al bilancio deve inoltre essere fornito in modo da assicurare che i paesi partner onorino i propri impegni nei confronti dei donatori e che i donatori onorino i loro impegni nei confronti dei paesi partner (responsabilità reciproca).

Un'impostazione più coordinata da parte dell'UE: il sostegno al bilancio dell'UE deve essere fornito in modo da migliorare il coordinamento sia all'interno che al di fuori dell'UE e da rafforzare la coerenza e la credibilità dell'Unione.

Sostegno pubblico: onde garantire il sostegno pubblico delle parti interessate nell'UE, il sostegno al bilancio deve fornire prove concrete dei risultati raggiunti e dei progressi compiuti dai paesi partner. I cittadini dei paesi partner devono inoltre poter comprendere e percepire i benefici arrecati dal sostegno al bilancio nei loro paesi.

4. SOSTEGNO AL BILANCIO: PRINCIPALI QUESTIONI

È evidente altresì che rimangono da affrontare diversi problemi per migliorare la qualità, il rapporto costo/benefici e l'impatto del sostegno al bilancio. I principali punti sui quali vi è meno chiarezza o meno consenso sul modo migliore di procedere riguardano:

- la governance politica e il ruolo del dialogo politico;
- il ruolo del dialogo strategico, il ruolo della condizionalità e i nessi con l'attuazione e i risultati;
- la responsabilità nazionale e reciproca;
- la programmazione del sostegno al bilancio e la sua coerenza con gli altri strumenti;
- il rafforzamento della valutazione dei rischi e la lotta contro la frode e la corruzione;
- il sostegno al bilancio in situazioni di fragilità;

- la crescita, la politica di bilancio e la mobilitazione delle entrate nazionali.

Questi aspetti vengono presentati in maggiore dettaglio in appresso, unitamente a una serie di domande alle quali le parti interessate sono invitate a rispondere. Le risposte possono essere corredate di prove ed esempi.

4.1. La governance politica e il ruolo del dialogo politico

La **governance politica** è emersa recentemente come uno dei problemi principali del sostegno al bilancio. Il punto in discussione è se il sostegno al bilancio debba essere esplicitamente subordinato al rispetto dei principi fondamentali, ossia i diritti umani, i principi democratici e lo Stato di diritto (cfr. riquadro 5), oppure se questi debbano piuttosto rimanere principi che sono alla base di qualsiasi cooperazione e che si applicano quindi al partenariato nel suo complesso e a tutte le modalità di aiuto.

Gli orientamenti OSCE-DAC suggeriscono che "la condizionalità politica non dovrebbe essere specificamente collegata al sostegno al bilancio o a singoli strumenti di aiuto, bensì essere affrontata nel contesto del dialogo politico generale tra il paese partner e i suoi donatori"².

In ultima analisi, il sostegno al bilancio può essere sospeso in qualsiasi momento (come anche i progetti) se si verifica una violazione grave dei principi fondamentali. Questa prassi è conforme ai diversi strumenti e accordi dell'UE che disciplinano la cooperazione allo sviluppo e la cooperazione in generale in tutte le regioni³ ed è necessaria per mantenere la legittimità del sostegno al bilancio e degli aiuti in generale. L'esperienza ha dimostrato che le **sensibilità politiche** tendono ad accentuarsi nel caso del sostegno al bilancio, soprattutto nel quadro del sostegno al bilancio generale (SBG), poiché quest'ultimo viene generalmente percepito come un appoggio alla posizione politica globale del paese partner. In alcuni casi il sostegno al bilancio settoriale (SBS) viene percepito come meno soggetto a rischi politici perché sostiene l'attuazione di una specifica politica settoriale e non la politica generale di sviluppo del paese partner. Numerosi donatori hanno riscontrato che, rispetto al SBG, il SBS è più facile da giustificare agli occhi dei contribuenti e dei parlamenti nazionali a fronte di difficoltà politiche o di una crescente corruzione nel paese partner.

Riquadro 5: Principi fondamentali

Nel presente Libro verde, i "principi fondamentali" si riferiscono unicamente agli elementi politici riflessi nelle disposizioni generali del trattato di Lisbona dell'UE sull'azione esterna dell'Unione.

Il trattato dichiara che: *“L'azione dell'Unione sulla scena internazionale si fonda sui principi che ne hanno informato la creazione, lo sviluppo e l'allargamento e che essa si prefigge di promuovere nel resto del mondo: democrazia, Stato di diritto, universalità e indivisibilità dei diritti dell'uomo e delle libertà fondamentali, rispetto della dignità umana, principi di uguaglianza e di solidarietà e rispetto dei principi della Carta delle Nazioni Unite e del diritto internazionale.”* (articolo 21, paragrafo 1).

Sulla base di recenti preoccupazioni circa la governance politica in diversi paesi in via di sviluppo beneficiari di un sostegno al bilancio, alcuni donatori hanno spostato l'attenzione sui principi fondamentali dei diritti umani, dei principi democratici e dello Stato del diritto, e in

² DAC Guidelines on Harmonising Donors' Practices for Effective Aid, Budget support (vol 2, 2005).

³ In particolare, l'Accordo di Cotonou, lo Strumento per lo sviluppo e la cooperazione (DCI), lo Strumento europeo di vicinato e partenariato (ENPI) e lo Strumento di assistenza preadesione (IPA).

questo contesto il sostegno al bilancio viene utilizzato più esplicitamente per conseguire obiettivi politici più ampi. La natura intrinsecamente politica del bilancio nazionale e la prossimità tra il dialogo sulle priorità politiche generali del paese partner e il dialogo politico hanno sollevato due interrogativi principali.

Il primo problema riguarda l'erogazione di sostegno al bilancio quando viene meno il rispetto dei principi fondamentali. Alcuni donatori sospendono gli esborsi, mentre altri li proseguono. Reazioni così poco coerenti possono trasmettere un messaggio sbagliato ai governi partner interessati. Si evidenzia con ciò la necessità di trovare un'impostazione che migliori la coerenza, assicurando che i principi fondamentali siano condivisi e rispettati, ma tutelando anche i benefici in termini di sviluppo, compresa la prevedibilità del sostegno al bilancio.

Il secondo problema riguarda la sede più idonea per il dialogo sulla governance politica. Alcuni hanno raccomandato di utilizzare qualsiasi occasione, compresi i processi di dialogo sul sostegno al bilancio, per ottimizzare l'effetto leva e l'influenza sulle questioni politiche riguardanti i principi fondamentali. Altri si sono espressi a favore di una sede più prettamente politica, separata dai processi di dialogo sul sostegno al bilancio sebbene ad essi legata, riconoscendo che tali principi sono alla base di qualsiasi cooperazione allo sviluppo.

D1: Le operazioni di sostegno al bilancio (in particolare il sostegno al bilancio generale) dovrebbero essere ideate in modo da riflettere l'impegno dei paesi partner nei confronti dei **principi fondamentali**? Se sì, in che modo? In particolare, i programmi di sostegno al bilancio dovrebbero ricorrere maggiormente alla condizionalità della governance politica? Vi sono le premesse per adottare un'impostazione diversa nei confronti della **condizionalità politica** per il sostegno al bilancio generale rispetto al sostegno al bilancio settoriale?

D2: In che modo si può assicurare la coerenza del processo di sostegno al bilancio con il **dialogo politico** sui principi fondamentali, pur mantenendo l'attenzione del **dialogo strategico** su obiettivi politici concordati? Quali dovrebbero essere le **sedi e il livello adeguati** in cui i donatori e i paesi partner possono sollevare e discutere questioni riguardanti i principi fondamentali?

D3: Come possono i donatori **reagire** in maniera consapevole all'eventuale venir meno del rispetto dei principi fondamentali, tutelando al tempo stesso i benefici in termini di sviluppo e la prevedibilità del sostegno al bilancio?

4.2. Il ruolo del dialogo strategico, il ruolo della condizionalità e i nessi con l'attuazione e i risultati

Il **dialogo strategico** radicato nei processi politici e di bilancio propri del paese partner è fondamentale per individuare, discutere e sfruttare pienamente le misure strategiche necessarie per conseguire i risultati concordati. Tale dialogo contribuisce a stabilire un nesso più chiaro tra l'uso delle risorse (compreso il sostegno al bilancio) e l'ottenimento dei risultati, e occorre adoperarsi con decisione per renderlo più efficace. Ad esempio, è particolarmente importante garantire una maggiore partecipazione delle istituzioni superiori di controllo, dei parlamenti nazionali, del settore privato e delle organizzazioni della società civile.

I **settori su cui deve vertere il dialogo strategico** dovrebbero includere la strategia di crescita, la stabilità macroeconomica, la politica di bilancio (compresa la generazione delle

entrate nazionali e la composizione del bilancio ai livelli centrale e decentrato), le politiche settoriali (particolarmente gli ambiti sociali), la protezione sociale (compreso il ricorso a regimi di trasferimento di fondi liquidi soggetti a condizioni - *conditional cash transfer schemes*)⁴, la gestione delle finanze pubbliche, questioni più ampie relative alla governance come la lotta contro la corruzione e la frode, la riforma del settore pubblico, compreso il decentramento. Il **dialogo strategico** si differenzia dal **dialogo politico** più ampio sui principi fondamentali, sebbene entrambi siano complementari e si rafforzino a vicenda. Il problema principale è come rendere più efficace questo dialogo strategico, il che solleva interrogativi sulla portata del dialogo e sulle competenze necessarie, sul ruolo della condizionalità e sul giusto equilibrio tra riforme politiche e indicatori di risultato nei quadri di valutazione del rendimento e quali eventi generatori degli esborsi (cfr. anche riquadro 6).

Riquadro 6: Il dialogo sulla politica in materia di sostegno al bilancio in diversi contesti

Gli obiettivi del sostegno al bilancio orientano la portata e la natura del dialogo strategico in ciascun paese. Tali obiettivi e la struttura del dialogo possono variare a seconda delle circostanze e del grado di sviluppo, della natura delle sue relazioni con l'UE e della partecipazione generale dei donatori. Ad esempio, in un paese **asiatico o latinoamericano**, in cui gli aiuti e il sostegno al bilancio rappresentano tradizionalmente una quota molto esigua del bilancio nazionale, il dialogo può essere molto diverso da quello in atto nella maggior parte dei paesi **africani**. Nei **piccoli Stati insulari** e nei **paesi e territori d'oltremare** (PTOM) occorre affrontare sfide particolari, come le piccole dimensioni delle amministrazioni nazionali, la mancanza di politiche e strategie nazionali ben definite, l'assenza di quadri macroeconomici indipendenti e la scarsa partecipazione dei donatori, oltre allo scarso coordinamento con gli altri donatori. Nei **paesi interessati dalla politica di vicinato e dal processo di allargamento dell'UE**, in cui la strategia dell'UE è più concentrata sulla promozione di riforme orientate all'UE mirate all'associazione politica e all'integrazione economica, vi è maggiore enfasi sulla responsabilizzazione dei paesi partner nei confronti di specifiche misure strategiche da attuare a breve termine, come l'adozione di una legislazione armonizzata con l'acquis dell'UE nell'ambito degli accordi di stabilizzazione e associazione, nel caso dei paesi candidati e candidati potenziali, e nell'ambito degli accordi di associazione che sono attualmente negoziati nel caso dei paesi della politica di vicinato.

Un **dialogo strategico efficace** richiede un personale competente dal lato dei donatori, che abbia la possibilità e la capacità di analizzare i problemi che si frappongono al conseguimento degli obiettivi di sviluppo concordati e di cercare e attuare soluzioni. Molti donatori, tuttavia, non dispongono di risorse umane atte a sfruttare appieno queste opportunità. Questo problema può essere in parte superato mediante una migliore condivisione delle competenze e una più efficiente ripartizione dei compiti tra i fornitori di sostegno al bilancio, ma richiede anche nuovi investimenti nelle competenze necessarie.

Condizionalità. La selezione dei paesi che potranno beneficiare del sostegno al bilancio sulla base di criteri di ammissibilità prestabiliti è un'applicazione legittima della condizionalità. Attualmente la Commissione evita di fissare requisiti minimi, attribuendo maggiore importanza agli impegni del paese partner nei confronti del processo di riforma. Gli esborsi possono essere subordinati ad una combinazione di misure strategiche e risultati. L'esperienza sin qui acquisita porta a concludere che la condizionalità politica raramente è in grado di garantire le riforme, se manca una forte rappresentanza politica a favore. Molti attori, tra cui la Commissione europea, hanno dato più rilievo ai risultati, anche se la maggior parte dei programmi combina indicatori politici e di risultato.

⁴ Tali regimi prevedono trasferimenti finanziari a famiglie povere, a condizione che i loro figli frequentino la scuola e usufruiscano dei servizi sanitari di base (Brasile, Messico, Bangladesh).

Rendimento e risultati. La Commissione europea ha sperimentato l'uso di indicatori di risultato nei suoi programmi di sostegno al bilancio come base per la valutazione dei progressi e per la determinazione dell'importo degli esborsi delle quote variabili, nonché come base per il dialogo strategico⁵. Questa impostazione doveva permettere ai governi partner di elaborare le proprie politiche (conformemente al principio della titolarità) e stimolare il dibattito su come e perché le politiche riescono o meno a conseguire risultati. Tuttavia, sono emersi interrogativi e sfide che riguardano: la capacità dei servizi statistici di produrre, analizzare e divulgare con cadenza regolare statistiche pertinenti, obiettive e di buona qualità per misurare i risultati; la scelta degli indicatori e degli obiettivi; se il metodo migliore per valutare i risultati sia un'analisi limitata a quegli indicatori oppure una valutazione più globale dei risultati e, più in generale, fino a che punto la condizionalità basata sui risultati costituisca per i paesi un incentivo a fare meglio.

Focalizzarsi sui risultati è fondamentale. Tuttavia, l'assegnazione finanziaria del sostegno al bilancio in funzione di specifici risultati risulta più difficile che per i progetti, perché i fondi per il sostegno al bilancio vengono assimilati nel bilancio generale dello Stato e non sono tracciabili. I donatori devono tuttavia rendere conto dell'utilizzazione del sostegno al bilancio, per cui è importante che l'UE - e il contribuente europeo - dispongano di prove più concrete del fatto che i paesi partner spendono le risorse secondo le finalità previste, con un buon rapporto costo/benefici, e che conseguono gli obiettivi concordati. A tal fine, i donatori devono concentrare l'analisi e il dialogo strategico su tutti i principali aspetti del sistema di gestione delle finanze pubbliche e della politica di bilancio del governo, coprendo l'intero ciclo del bilancio. Rispetto alle carenze individuate, i governi devono dimostrare di avere un programma pertinente e credibile di riforma del sistema di gestione delle finanze pubbliche oltre a comprovare i progressi conseguiti nel tempo. Migliorare l'analisi del bilancio è importante per promuovere il buon funzionamento del sistema di gestione finanziaria e aumentare i benefici del sostegno al bilancio. La definizione di obiettivi specifici, di indicatori di rendimento e di un quadro di controllo atti a dimostrare in che modo il sostegno al bilancio contribuisca allo sviluppo e alla riduzione della povertà rimane un problema rilevante. In questo contesto è fondamentale sviluppare capacità basate sulla domanda e orientate ai risultati, in particolare nei ministeri competenti e negli organi di controllo come le istituzioni superiori di controllo e i parlamenti nazionali.

D4: In che modo si può rendere più efficace e inclusivo il **dialogo strategico** con i paesi partner, onde contribuire a conseguire riforme, risultati e obiettivi?

D5: In che modo i donatori dovrebbero utilizzare la **condizionalità** del sostegno al bilancio per contribuire a migliorare i risultati e in che modo dovrebbero reagire al mancato rispetto delle condizioni convenute?

D6: In che modo si possono migliorare i quadri di controllo dei risultati e utilizzare al meglio gli **indicatori di risultato** nelle operazioni di sostegno al bilancio per affrontare le sfide di cui sopra?

D7: Qual è il modo migliore per ottimizzare il funzionamento del **sistema di gestione delle finanze pubbliche**, comprese le misure di prevenzione delle frodi, e il **rapporto costo/benefici** dei fondi del sostegno al bilancio? L'UE dovrebbe stabilire requisiti minimi per

⁵ L'elaborazione da parte del Centro per lo sviluppo globale di approcci basati sul sistema "pagamento alla consegna" allo scopo di premiare gli sforzi fatti e i risultati ottenuti è un'ulteriore e più radicale innovazione in questa direzione.

4.3. Responsabilità

Per **responsabilità nazionale** s'intende che un governo partner deve rendere conto ai cittadini e alle istituzioni nazionali (parlamento, istituzioni superiori di controllo) sulle scelte politiche, la riscossione delle entrate, gli stanziamenti di bilancio e i risultati ottenuti. Si tratta di una relazione a doppio senso. Infatti, i cittadini e le istituzioni devono poter chiedere conto ai governi delle azioni svolte, verificare eventuali abusi ed eventualmente imporre sanzioni. La responsabilità del governo partner nei confronti dei suoi cittadini è un fattore determinante per conseguire risultati in termini di sviluppo. Si tratta di una componente importante della **titolarità del paese** rispetto alla sua agenda di sviluppo. Il sostegno al bilancio è, in linea di principio, soggetto all'esame del parlamento nazionale e delle istituzioni di controllo delle finanze pubbliche, diversamente da quanto avviene nella maggior parte dei casi per gli aiuti ai progetti.

Tuttavia ad oggi sono pochi i miglioramenti sul fronte della responsabilità nazionale, in parte perché per essere attuati e dare risultati questi cambiamenti richiedono tempo. In molti paesi è ancora scarsa la capacità della società civile e dei parlamenti di promuovere e verificare le scelte politiche nell'ambito di un processo di bilancio trasparente. Per i donatori coinvolti nel sostegno al bilancio, sostenere le istituzioni e i sistemi nazionali di responsabilità è una delle principali sfide. Le esigenze dei donatori rischiano di mettere in secondo piano la responsabilità nazionale, imponendo un'agenda pilotata dall'esterno, soprattutto quando l'importo del sostegno al bilancio è consistente rispetto al bilancio nazionale.

Responsabilità reciproca. Dal **punto di vista dei donatori**, la responsabilità reciproca è importante affinché i governi donatori possano dimostrare ai propri parlamentari e contribuenti di utilizzare efficacemente le risorse pubbliche destinate agli aiuti allo sviluppo. Dal **punto di vista dei paesi partner**, essi devono poter contare su impegni credibili da parte dei donatori riguardo alla fornitura di informazioni aggiornate, prevedibili, trasparenti e complete sui flussi di aiuti (particolarmente il sostegno al bilancio), conformemente al ciclo del bilancio, per poter elaborare e attuare bilanci globali in grado di assicurare gli obiettivi e le priorità politiche concordate. I paesi partner devono altresì informare l'opinione pubblica sui loro rapporti con la comunità dei donatori e sui benefici arrecati dal sostegno al bilancio. Tuttavia, la società civile può giudicare l'azione di governo soltanto se dispone delle informazioni essenziali sugli importi destinati a specifiche misure e se esistono i meccanismi per informare le autorità, compresi i donatori, sulla frode e la corruzione.

D8: In che modo si può strutturare il sostegno al bilancio (compreso il rafforzamento delle capacità) così da aumentare ancor più la **responsabilità nazionale** e la titolarità nei paesi partner, compresa la partecipazione della società civile?

D9: In che modo la **responsabilità reciproca** può contribuire meglio a massimizzare l'efficacia delle operazioni di sostegno al bilancio sia nei paesi donatori che nei paesi partner?

D10: Che tipo di azioni di sensibilizzazione/comunicazione sarebbe opportuno svolgere nei paesi donatori e nei paesi partner per aumentare la responsabilità reciproca?

4.4. La programmazione del sostegno al bilancio e la sua coerenza con altri strumenti

La decisione sull'opportunità di fornire il sostegno al bilancio e sull'importo da stanziare dev'essere vista nel contesto più ampio della programmazione degli aiuti nel suo insieme, in cui le dotazioni per paese vengono stabilite in funzione delle esigenze e dei risultati da conseguire. Essa rientra in un'analisi politica di portata più ampia e dipende dalle esigenze di finanziamento di ciascun paese (tenuto conto del suo quadro di bilancio a medio termine e del contributo che donatori e creditori possono proporre), della capacità di assorbimento, nonché dei rischi e dei benefici previsti del sostegno al bilancio. Una volta analizzato adeguatamente il contesto del paese, compresi gli sforzi messi in atto dal governo per individuare le carenze e le risorse nazionali disponibili, è possibile stabilire gli obiettivi della cooperazione e la modalità più adeguata degli aiuti, tenendo conto anche degli aspetti relativi ai costi unitari e al rapporto costo-benefici.

Diverse altre modalità affiancano il sostegno al bilancio, tra cui i fondi verticali, i fondi fiduciari multilaterali, i fondi in comune e gli aiuti ai progetti. Poter disporre di un'ampia gamma di modalità di attuazione è considerato come un vantaggio per far fronte a esigenze e obiettivi diversi in contesti differenti. In alcuni settori, come il sostegno ai soggetti non statali o ai processi elettorali, è evidente che questo sostegno non può e non deve essere fornito sotto forma di sostegno al bilancio. Per altri, come le competenze di alto livello o i grandi investimenti infrastrutturali, la modalità più opportuna dev'essere decisa in funzione del contesto del paese.

Per quanto riguarda il sostegno al bilancio generale (SBG) e il sostegno al bilancio settoriale (SBS), un punto fondamentale da dirimere è se il sostegno al bilancio a favore di un determinato paese debba concentrarsi su una gamma più ampia di settori (SBG), onde avere un quadro d'insieme della politica nazionale, ma a rischio di essere potenzialmente meno efficace sul dialogo settoriale, oppure se debba concentrarsi su specifici settori (SBS), consentendo un dialogo politico più efficace, ma con il rischio di trascurare eventualmente le questioni più ampie di riforma orizzontale necessarie per progredire a livello settoriale. In molti casi l'UE si avvale di entrambe le modalità in parallelo (cfr. sezione 2).

D11: Quali criteri dovrebbe adottare la Commissione per orientare le decisioni relative **all'importo** del sostegno al bilancio da assegnare, eventualmente, ai paesi ammissibili?

D12: Quali sono i vantaggi e gli svantaggi di concedere il **sostegno al bilancio** sia **generale** che **settoriale** in uno stesso paese, rispetto ad avere un solo tipo di strumento di sostegno al bilancio? In quale contesto il SBS potrebbe essere considerato come un tipo di sostegno al bilancio più efficace?

D13: Quali sono i vantaggi e gli svantaggi, nonché le disposizioni pratiche per assicurare la coerenza e un efficace coordinamento, di utilizzare un'ampia varietà di strumenti di aiuto oltre al SBG/SBS?

4.5. Rafforzamento dell'analisi dei rischi e lotta contro la frode e la corruzione

L'efficacia e l'impatto di ogni forma di aiuti (dagli aiuti ai progetti al sostegno al bilancio) possono essere compromessi da una serie di rischi che devono essere per quanto possibile ridotti. Il sostegno al bilancio e gli aiuti ai progetti presentano profili di rischio diversi; di

conseguenza la gestione dei rischi dev'essere adattata al metodo prescelto per la fornitura degli aiuti. Il quadro di gestione dei rischi per il **sostegno al bilancio** è uno strumento importante per la valutazione dell'ammissibilità, l'elaborazione e l'attuazione dei programmi, oltre che per orientare il dialogo strategico. Si tratta di uno strumento destinato a tutelare gli interessi finanziari dell'UE, ma anche di una dimensione fondamentale dell'approccio dinamico all'ammissibilità (cfr. riquadro 1) che richiede un impegno credibile a favore delle riforme necessarie e prove concrete dei progressi compiuti. In questo contesto è importante riesaminare e rafforzare le strategie di gestione dei rischi ai fini del sostegno al bilancio.

Un grave scadimento della **governance politica** in un paese partner beneficiario di un sostegno al bilancio potrebbe ridurre significativamente il ruolo del bilancio nazionale quale espressione dell'interesse comune e compromettere i meccanismi di responsabilizzazione. A sua volta ciò potrebbe pregiudicare gli sforzi compiuti nel quadro del sostegno al bilancio per migliorare la trasparenza e la gestione del bilancio stesso e da ultimo intaccare l'efficacia del sostegno al bilancio. La valutazione dei rischi politici comporta un'intensificazione del dialogo politico sugli aspetti pertinenti al sostegno al bilancio.

La **gestione dei rischi macroeconomici e dei rischi per lo sviluppo** presuppone l'esistenza di solide procedure di monitoraggio, diagnosi e indicatori pertinenti e la capacità di individuare e adottare, se del caso, misure correttive. La scarsa qualità e disponibilità degli indicatori rilevanti complicano la gestione di questi rischi. Ai fini di un'efficace gestione dei rischi è indispensabile migliorare la portata e la qualità del dialogo sui progressi compiuti nell'attuazione delle politiche nazionali e settoriali.

È altresì fondamentale perfezionare gli strumenti per la gestione del **rischio finanziario**. In tutte le operazioni di sostegno al bilancio, i fondi dei donatori sono gestiti conformemente ai sistemi e alle procedure di controllo e gestione delle finanze pubbliche del paese partner (cfr. riquadro 1). Il rischio finanziario viene valutato e attenuato migliorando l'efficacia della **gestione delle finanze pubbliche**. Lo svolgimento periodico di analisi diagnostiche permette di reperire i principali progressi e le principali carenze e contribuisce all'elaborazione e all'attuazione dei programmi di riforma, la cui pertinenza e credibilità vengono verificate mediante le procedure di sostegno al bilancio.

La **corruzione** è una minaccia grave agli sforzi di sviluppo. Essa mina la democrazia e la buona governance, sovvertendo i processi formali e istituzionali. La corruzione pregiudica lo sviluppo economico sottraendo risorse destinate alle spese prioritarie, generando inefficienza e mancato rispetto delle procedure d'appalto nella fornitura di servizi pubblici. La corruzione è uno dei fattori determinanti che incidono sul dibattito pro o contro il sostegno al bilancio. La mancata risoluzione del problema della corruzione intacca la fiducia sia nel bilancio che nell'economia politica nel suo insieme e ha **ripercussioni sui rischi finanziari e sui rischi per lo sviluppo**. Inoltre, considerato che i fondi dei donatori vengono incorporati nel bilancio nazionale, le accuse di frode o di corruzione non vengono segnalate alla Commissione, che non può quindi effettuare indagini. Nei casi di appropriazione indebita delle risorse di bilancio del paese partner, il recupero dei fondi può risultare difficile. È quindi fondamentale che la Commissione e la comunità dei donatori nel suo insieme mantengano un dialogo stretto con i paesi partner sui problemi legati alla corruzione.

La situazione di bilancio di un paese partner può risentire anche di **fattori di rischio esterni**, come le condizioni finanziarie ed economiche sfavorevoli a livello mondiale, la volatilità dei prezzi dei prodotti di base o le condizioni climatiche. La recente crisi economica e finanziaria internazionale ha dimostrato a che punto il mondo è interdependente. Controllare e attenuare i

rischi esterni richiede l'attuazione di misure atte a migliorare la capacità del bilancio, compresa la struttura fiscale, di reggere l'urto dei fattori esterni.

D14: In che modo i suddetti **rischi** possono essere più adeguatamente valutati all'interno di un **quadro globale e gestiti** onde migliorare l'efficacia del sostegno al bilancio?

D15: Che tipo di misure dovrebbe applicare l'UE se il livello di rischio è considerato elevato per quanto riguarda la frode e la corruzione?

D16: In che modo i donatori possono reagire significativamente, anche adottando misure finanziarie correttive, ai casi di corruzione e frode su grande scala nell'attuazione delle politiche che beneficiano del sostegno al bilancio?

4.6. Il sostegno al bilancio in situazioni di fragilità

Il sostegno al bilancio può essere fondamentale per assicurare una certa stabilità economica e politica ai paesi in situazioni di fragilità.

Riquadro 7: Situazioni di fragilità.

Si tratta di una situazione in cui il contratto sociale viene meno per l'incapacità o la mancata volontà dello Stato di svolgere i suoi compiti di base e adempiere ai suoi obblighi per quanto riguarda: la fornitura di servizi, la gestione delle risorse, lo Stato di diritto, la parità di accesso al potere, la sicurezza della popolazione e la tutela e la promozione dei diritti e delle libertà dei cittadini. Più in generale, i paesi emergono dalle crisi in tre fasi successive, che spesso si sovrappongono, e in cui intervengono i partner politici e i donatori: la fase di emergenza è seguita dalla fase di pacificazione, che comprende il risanamento sociale ed economico e l'avvio della ricostruzione istituzionale. La terza fase è quella della stabilizzazione macroeconomica (generalmente contraddistinta dalla ripresa degli aiuti da parte delle IFI, una volta liquidati gli arretrati), che porta allo sviluppo. Ciascuna fase del processo di uscita del paese dalla crisi offre opportunità per decidere se concedere o meno il sostegno al bilancio.

Se i rischi sono per definizione elevati, i costi di un mancato intervento, e i benefici assicurati da un sostegno efficace (ad esempio, mantenimento delle funzioni pubbliche di base come la fornitura di servizi e la sicurezza), possono essere ancor più elevati. I criteri di ammissibilità devono essere interpretati in modo da rispecchiare l'effettiva capacità, l'impegno e il potenziale di progressi del paese partner. Tuttavia, un miglior coordinamento tra i donatori favorevoli a ripristinare l'autorità pubblica è fondamentale per garantire una valutazione e una gestione dei rischi corretta e costante, una verifica rigorosa dei progressi e una rapida capacità di reazione nella fase di progettazione. La Commissione sta elaborando, insieme al FMI, alla Banca mondiale e alla Banca africana per lo sviluppo, un "documento di strategia comune". Attualmente tuttavia sono relativamente pochi i donatori bilaterali che forniscono sostegno al bilancio ai paesi in situazioni di fragilità.

Q17: Il sostegno al bilancio dovrebbe essere utilizzato per promuovere la stabilità nei **paesi fragili**? Se sì, in che modo?

4.7. Crescita, politica di bilancio e mobilitazione delle entrate nazionali

Sia le strategie di sviluppo dei paesi partner che l'attenzione dell'UE sono sempre più focalizzate sull'importanza della **crescita economica** sostenibile, oltre che sulla fornitura di servizi sociali. Di conseguenza è necessario garantire che l'aiuto allo sviluppo in generale, e il sostegno al bilancio in particolare, siano in grado di stimolare e promuovere lo sviluppo inclusivo e sostenibile, oltre che la riduzione della povertà. Maggiore attenzione dovrà essere accordata, in particolare, a individuare le tappe necessarie per rimuovere gli ostacoli alla crescita sostenibile, come un'infrastruttura economica inadeguata, un eccesso di burocrazia o un capitale umano limitato. Il sostegno al bilancio può contribuire a questo fine, promuovendo la stabilità macroeconomica, le riforme essenziali per un ambiente economico più favorevole agli scambi e una più efficiente ripartizione delle risorse di bilancio. La politica di bilancio è un tema particolarmente importante per il dialogo sulla strategia in materia di sostegno al bilancio.

Assicurare la riscossione delle entrate nazionali è fondamentale per garantire la stabilità macroeconomica, sostenere gli obiettivi di sviluppo, ridurre la povertà, realizzare gli OSM e rafforzare la responsabilità nazionale. Essa dipende sia dalla crescita economica dei paesi partner che dai regimi fiscali. Rafforzare le capacità dei paesi in via di sviluppo di riscuotere le entrate conformemente ai principi di buona governance (trasparenza, scambio d'informazioni e concorrenza fiscale leale) contribuirà, nel lungo termine, a ridurre la loro dipendenza dagli aiuti e a considerare un'eventuale **strategia di uscita** dal sostegno al bilancio, mentre il ruolo di quest'ultimo potrebbe evolvere via via che i paesi diventano meno dipendenti dagli aiuti. I paesi partner dovrebbero impegnarsi a rafforzare i loro sistemi fiscali nazionali e i loro tassi di esazione fiscale.

Una base fiscale ampia, associata ad una gestione efficace delle entrate e delle spese, aumenta la legittimità dello Stato e consolida i rapporti tra governo e cittadini. I programmi di sostegno al bilancio dovrebbero mirare, fra l'altro, ad aiutare il paese beneficiario a far fronte alle sfide interne e internazionali della riscossione delle entrate fiscali, onde migliorare la responsabilità e l'autonomia e ridurre la dipendenza a lungo termine. Sebbene alcuni programmi di sostegno al bilancio affrontino effettivamente le questioni relative alla riscossione delle entrate, il dialogo e la condizionalità nei programmi di sostegno al bilancio riguardano soprattutto il miglioramento della spesa pubblica. Vi sono quindi margini per concentrarsi più direttamente sulle questioni delle entrate nazionali e della buona governance in materia fiscale nel dialogo sul sostegno al bilancio, nella condizionalità, nella valutazione dei risultati e nello sviluppo delle capacità (tenendo conto anche dei problemi specifici relativi alle entrate nei paesi ricchi di risorse naturali). Ciò consentirebbe di migliorare gradualmente i riferimenti e la conformità con i principi della buona governance in materia fiscale (trasparenza, scambio d'informazioni e concorrenza fiscale equa). Il problema se vincolare o meno il sostegno al bilancio alle riforme e alla buona governance in materia fiscale è particolarmente pertinente al riguardo.

Il sostegno all'**integrazione regionale** è un altro aspetto importante della cooperazione dell'UE. L'integrazione regionale comporta significativi benefici economici, ma anche nuove sfide, legate in particolare alla necessità di spostare la base delle entrate dalle tariffe esterne alla tassazione interna, poiché la liberalizzazione degli scambi può dare luogo ad un costante calo delle entrate doganali.

D18: In che modo si possono concepire e attuare i programmi di sostegno così da promuovere al meglio la **crescita inclusiva e sostenibile**?

D19: In che modo il dialogo sulla strategia in materia di sostegno al bilancio e la condizionalità possono favorire **l'aumento delle entrate nazionali e far cessare la dipendenza dagli aiuti**? Che forma di strategia di uscita dovrebbero includere i donatori nelle loro operazioni di sostegno al bilancio, e come dovrebbero organizzarla?

D20: In che modo si può utilizzare il sostegno al bilancio per aiutare i paesi partner e le organizzazioni regionali a proseguire il processo di **integrazione regionale**?

5. CONCLUSIONI E PROSSIME TAPPE

Il sostegno al bilancio è stato visto come una soluzione per utilizzare gli aiuti in maniera più efficace, ma esso presenta a sua volta dei problemi. L'obiettivo del presente documento era di sollevare una serie di domande su quali paesi debbano beneficiare del sostegno al bilancio, in quale misura, e su come organizzare e gestire al meglio i programmi di sostegno al bilancio. Sono problemi che devono essere analizzati parallelamente ai lavori avviati per concordare una serie di obiettivi e principi affinché il sostegno al bilancio possa contribuire meglio alla realizzazione degli obiettivi di sviluppo del millennio, alla crescita sostenibile e alla riduzione della povertà nei paesi partner in via di sviluppo, oltre che alla promozione di una più stretta integrazione economica e associazione politica in altri paesi. Basandosi sui risultati di questi e di altri lavori, la Commissione si adopererà per migliorare la strategia per l'elaborazione e l'attuazione del sostegno al bilancio, con l'obiettivo di coordinare meglio le impostazioni nell'ambito dell'UE.