

CORTE DEI CONTI
EUROPEA

Relazione speciale n. 11

2010

ISSN 1831-0869

GESTIONE, DA PARTE DELLA
COMMISSIONE, DEL **SOSTEGNO**
AL BILANCIO GENERALE NEI PAESI ACP,
DELL'AMERICA LATINA E DELL'ASIA



IT



Relazione speciale n. 11 // 2010

GESTIONE, DA PARTE
DELLA COMMISSIONE,
DEL SOSTEGNO
AL BILANCIO GENERALE
NEI PAESI ACP,
DELL'AMERICA LATINA
E DELL'ASIA

(presentata in virtù dell'articolo 287, paragrafo 4, secondo comma, TFUE)

CORTE DEI CONTI EUROPEA
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUSSEMBURGO

Telefono [+352 4398-1](tel:+35243981)
Telefax [+352 4398-46410](tel:+352439846410)
E-mail: auraud@eca.europa.eu
Internet: <http://www.eca.europa.eu>

Relazione speciale n. 11 // 2010

Numerose altre informazioni sull'Unione europea sono disponibili su Internet consultando il portale Europa (<http://europa.eu>).

Una scheda catalografica figura alla fine del volume.
Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea, 2011

ISBN 978-92-9237-031-2
doi:10.2865/92539

© Unione europea, 2011
Riproduzione autorizzata con citazione della fonte.

Printed in Luxembourg

INDICE

Paragrafi

GLOSSARIO

I-XI **SINTESI**

1-11 **INTRODUZIONE**

6-8 **IL SOSTEGNO AL BILANCIO È LA MODALITÀ D'AIUTO PREFERITA DA MOLTI DONATORI**

9-11 **L'SBG PRESENTA MOLTI VANTAGGI POTENZIALI RISPETTO ALLA CONCESSIONE DI AIUTI NELL'AMBITO DI PROGETTI**

12-14 **ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT**

15-92 **OSSERVAZIONI**

15-23 **LA COMMISSIONE NON ADATTA A SUFFICIENZA GLI OBIETTIVI DEI SUOI PROGRAMMI SBG ALLA SITUAZIONE SPECIFICA DI CIASCUN PAESE**

17-21 GLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI SBG TENDONO AD ESSERE SIMILI PER TUTTI I PAESI PARTNER NONOSTANTE LE DIFFERENTI SITUAZIONI IN CUI SI TROVANO

22-23 GLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI SBG SONO SPESSO DEFINITI IN TERMINI TROPPO GENERALI

24-39 **LA COMMISSIONE NON GESTISCE ADEGUATAMENTE I PRINCIPALI RISCHI PER L'EFFICACIA DELL'SBG**

26-28 IL QUADRO PER LA GESTIONE DEI RISCHI NON È BEN DEFINITO

29-39 I RISCHI SONO ELEVATI NELLA MAGGIOR PARTE DEI PAESI CHE BENEFICIANO DELL'SBG MA NON VENGONO AFFRONTATI IN MANIERA ADEGUATA DALLA COMMISSIONE

40-77 **LA CONCESSIONE E ATTUAZIONE DELLE DIVERSE COMPONENTI DEI PROGRAMMI SBG DA PARTE DELLA COMMISSIONE NON GARANTISCE L'OTTIMIZZAZIONE DELL'IMPATTO POTENZIALE DI QUESTI ULTIMI**

41-48 LA LOGICA DELL'ASSEGNAZIONE DEGLI STANZIAMENTI AI SINGOLI PROGRAMMI SBG NON È CHIARA, MA L'ESBORSO DEI FONDI È SEMPRE PIÙ PREVEDIBILE PER I PAESI PARTNER

49-57 IL SOSTEGNO FORNITO ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ HA FORNITO UTILI CONTRIBUTI MA SPESSO NON SI È BASATO SU UNA VALUTAZIONE APPROPRIATA DELLE ESIGENZE PRIORITARIE

58-67 LE CONDIZIONI LEGATE ALL'ESBORSO SONO BASATE SUI RISULTATI MA, IN PRATICA, NON OPERANO COME PREVISTO

68-77 LE POSSIBILITÀ DI DIALOGO CON I PAESI PARTNER NON VENGONO PIENAMENTE SFRUTTATE

**78-92 LE RELAZIONI PRESENTATE DALLA COMMISSIONE AI PORTATORI ESTERNI DI INTERESSI SI
CONCENTRANO PREVALENTEMENTE SUI VANTAGGI POTENZIALI ANZICHÉ SUI RISULTATI
DELL'SBG**

80-83 LE RELAZIONI ESTERNE SONO FOCALIZZATE SUI VANTAGGI POTENZIALI DELL'SBG

84-92 LE RELAZIONI ESTERNE FORNISCONO POCHE INFORMAZIONI SUI RISCHI, SULLE SFIDE DELL'ATTUAZIONE
E SULLA REALE EFFICACIA

93-99 CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

93-95 CONCLUSIONI GENERALI

96-99 CONCLUSIONI SPECIFICHE E RACCOMANDAZIONI

**ALLEGATO I - SOSTEGNO AL BILANCIO: IMPEGNI E PROGRAMMAZIONE NEI PAESI ACP
SINO AL 31.12.2009**

**ALLEGATO II - SOSTEGNO AL BILANCIO: IMPEGNI NEI PAESI ASIATICI E LATINOAMERICANI
SINO AL 31.12.2009**

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

GLOSSARIO

ACP: Stati dell’Africa, dei Caraibi e del Pacifico

CPIA: Country Policy and Institutional Assessment (Valutazione politica e istituzionale del paese)

FES: Fondi europei di sviluppo

GFP: Gestione delle finanze pubbliche

OSM: Obiettivi di sviluppo del millennio

PEFA: Public Expenditure and Financial Accountability (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria)

SBG: Sostegno al bilancio generale

SSB: Sostegno settoriale al bilancio

SINTESI

I.

La Corte dei conti europea ha svolto un audit della gestione al fine di valutare se la Commissione europea gestisca efficacemente i propri programmi di sostegno al bilancio generale (SBG). L'SBG presenta una serie di vantaggi potenziali rispetto all'approccio tradizionale per progetti. Esso può fornire un maggior volume di aiuti in maniera più prevedibile e, dal momento che finanzia la strategia di sviluppo nazionale del paese partner, quest'ultimo tende a sentirsi maggiormente coinvolto da tale strumento di aiuto. Essendo erogato attraverso il bilancio nazionale, esso può incoraggiare una migliore gestione delle finanze pubbliche (GFP) da parte del paese partner e rafforzare l'obbligo di render conto a livello nazionale. Viene anche visto come un modo per rafforzare il dialogo politico e migliorare l'armonizzazione e il coordinamento degli aiuti tra i donatori, accrescendo così potenzialmente l'efficienza dell'erogazione degli aiuti e riducendo i costi per il paese partner. L'SBG è stato utilizzato in maniera crescente dalla Commissione nel corso dell'ultimo decennio per conseguire il principale obiettivo della sua politica di sviluppo che consiste nel ridurre la povertà.

II.

I programmi di SBG sono costituiti, di norma, da un pacchetto di sostegno che comprende il trasferimento di fondi, misure di potenziamento delle capacità, il dialogo con il paese partner e la definizione di condizioni per l'erogazione. Numerosi altri donatori utilizzano l'SBG e la Commissione deve coordinare strettamente i propri programmi con i loro.

SINTESI

III.

Al pari di altre modalità di aiuto, l'impatto finale dell'SBG sulla riduzione della povertà dipende dalla situazione specifica di ciascun paese, nonché dall'efficacia della gestione di tali programmi da parte della Commissione. Sebbene la Commissione abbia fatto considerevoli sforzi nel corso dell'ultimo decennio per sviluppare un proprio approccio per fornire aiuti tramite l'SBG, la Corte ha constatato che permangono debolezze nella metodologia e nella gestione dei programmi SBG nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia; tali programmi hanno pertanto minori probabilità di sviluppare appieno la loro potenziale efficacia.

IV.

La Corte ha rilevato che, sebbene la considerazione sistematica di obiettivi macroeconomici e della GFP rappresenti un elemento positivo dell'approccio della Commissione, gli obiettivi dei programmi SBG non tengono sufficientemente conto delle circostanze specifiche e delle mutevoli priorità dei paesi partner, nonché degli altri programmi attuati dalla Commissione e da altri donatori. Inoltre, sebbene si siano constatati dei miglioramenti nei programmi più recenti, gli obiettivi dei programmi sono generalmente formulati in termini troppo generici; ciò ostacola la concezione delle varie componenti dei programmi e rende più difficile riconoscere la responsabilità della Commissione per quel che riguarda la loro efficacia.

V.

La Commissione non ha ancora definito un quadro adeguato per la gestione dei rischi che permetta di valutare correttamente e di ridurre i rischi dei propri programmi SBG. Ciò è particolarmente importante alla luce dei livelli elevati di rischio fiduciario connessi alla debolezza dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche (GFP) e dei livelli significativi di corruzione, nonché del rischio per lo sviluppo derivante dalle debolezze delle strategie nazionali di sviluppo di molti paesi partner.

VI.

La logica seguita dalla Commissione nel fissare l'importo dei fondi da assegnare ai singoli programmi SBG non è chiara. Si è tuttavia constatato come la Commissione abbia migliorato la prevedibilità dei propri versamenti ai paesi partner, importante ai fini della loro gestione di bilancio.

VII.

Il sostegno fornito al consolidamento delle capacità è utile per rafforzare la GFP, sebbene non sia basato su un'adeguata valutazione delle esigenze prioritarie. In particolare, non si è accordata sufficiente attenzione alla necessità di rafforzare gli organi di vigilanza, quali ad esempio le istituzioni superiori di controllo, i parlamenti, nonché le organizzazioni della società civile il cui obiettivo è monitorare l'utilizzo delle risorse di bilancio da parte delle autorità governative. Questo tipo di aiuto è stato inoltre poco utilizzato per sostenere altri obiettivi SBG, in particolare per quanto riguarda la sanità e l'istruzione. Spesso la Commissione non è stata in grado di attuare pienamente il sostegno allo sviluppo delle capacità entro i termini previsti dai programmi SBG. Nel 2008, la Commissione ha tuttavia adottato una strategia intesa a migliorare l'efficacia della sua cooperazione tecnica.

SINTESI

VIII.

Le condizioni basate sui risultati previste dalla Commissione per l'erogazione dell'SBG sono generalmente pertinenti, ma è improbabile che conseguano l'auspicato effetto d'incentivazione in ragione del modo in cui sono definite e attuate. È spesso difficile valutare se le condizioni siano state o meno rispettate, in particolare a causa di una mancanza di chiarezza su cosa debba intendersi per progressi soddisfacenti e delle debolezze dei sistemi statistici usati per valutare i risultati.

IX.

Anche se i programmi SBG hanno avuto un effetto catalitico per il rafforzamento del dialogo sul bilancio nazionale e la GFP, la Commissione non utilizza appieno le potenzialità dello strumento in quanto non dispone di competenze sufficienti nei settori prioritari relativi agli obiettivi dei programmi SBG e la sua gestione del processo di dialogo presenta delle debolezze.

X.

La rendicontazione esterna della Commissione in materia di sostegno al bilancio generale si concentra prevalentemente sui potenziali benefici in termini di una migliore distribuzione degli aiuti, ma le informazioni sono relativamente modeste per quanto concerne l'effettivo impatto sulla riduzione della povertà. Non è ancora stata definita una metodologia di valutazione in grado di provare se, e in quali circostanze, il sostegno al bilancio contribuisca efficacemente alla riduzione della povertà. La Commissione svolge tuttavia un ruolo guida negli sforzi dei donatori volti a definire tale metodologia.

XI.

La Commissione è consapevole della necessità di migliorare la propria gestione dell'SBG e ha avviato, alla fine del 2009, una revisione dei suoi orientamenti interni intesa ad affrontare la maggior parte delle questioni sollevate dalla Corte nella presente relazione, contenente una serie di raccomandazioni di cui la Commissione è invitata a tenere conto in tale contesto.

INTRODUZIONE

1. La riduzione della povertà rappresenta l'obiettivo primario della politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE; nel corso dell'ultimo decennio, il sostegno al bilancio generale (SBG) è stato utilizzato in maniera crescente dalla Commissione europea, nonché da altri donatori, quale mezzo per cercare di conseguirlo. L'SBG consiste nel trasferimento di fondi dalla Commissione all'erario di un paese partner al fine di fornire risorse di bilancio supplementari a sostegno di una strategia di sviluppo nazionale. In tal modo, il trasferimento di fondi è anche inteso a favorire la stabilità macroeconomica, generalmente ritenuta un elemento fondamentale per lo sviluppo e la riduzione della povertà. Inoltre, la distribuzione di fondi tramite i sistemi finanziari nazionali dovrebbe anche migliorare la gestione delle finanze pubbliche (GFP), in quanto l'efficacia dei sistemi di GFP è importante anche per ridurre la povertà.

2. I programmi SBG della Commissione, e quelli di altri donatori, comprendono non solo il trasferimento di fondi ma anche altri tre elementi che contribuiscono in maniera fondamentale a sostenere gli obiettivi del programma:
 - a) le misure di sviluppo della capacità, principalmente attraverso l'assistenza tecnica, volte ad aiutare i paesi a rafforzare l'elaborazione delle politiche e la gestione (cfr. paragrafo 49);
 - b) la definizione di condizioni per l'erogazione di fondi legate agli obiettivi del programma e concordate tra il paese partner ed i donatori. L'approccio seguito dalla Commissione per quanto riguarda l'utilizzo di tali condizioni mirava principalmente a incentivare maggiormente i paesi in questione a conseguire risultati utilizzando il meccanismo delle cosiddette «quote variabili» per premiare l'efficacia e l'efficienza (cfr. paragrafo 58);
 - c) il dialogo con il paese interessato per quanto riguarda la concezione, l'attuazione ed i risultati delle politiche nazionali e settoriali, comprese la politica di bilancio. Le maggiori opportunità di dialogo sono spesso considerate come un vantaggio particolare del sostegno al bilancio (cfr. paragrafo 68).

3. Il sostegno al bilancio generale presenta molte analogie con il sostegno settoriale al bilancio, che prevede anch'esso il trasferimento di fondi all'erario nazionale. Tuttavia, i programmi di sostegno settoriale al bilancio sono destinati a sostenere una politica settoriale anziché una strategia nazionale. Di conseguenza, lo sviluppo delle capacità, le condizioni ed il dialogo si concentrano tutti sul sostegno al settore in questione.
4. Una caratteristica importante dell'SBG è la stretta cooperazione che si stabilisce tra i donatori, dal momento che essi sostengono tutti la medesima strategia nazionale e utilizzano gli stessi sistemi nazionali. Ciò significa che al momento di definire gli obiettivi dei propri programmi SBG e di pianificare il trasferimento di fondi, le misure di sviluppo delle capacità, nonché le condizioni e i dispositivi di dialogo per conseguire tali obiettivi, la Commissione deve anche cercare di coordinare tali «input» con quelli degli altri donatori.
5. Uno stretto coordinamento dei donatori per quel che riguarda l'SBG fa anch'esso parte delle migliori pratiche, poiché permette di ridurre gli oneri di transazione per i paesi partner, derivanti dalla necessità di trattare con numerosi donatori su scala bilaterale. Tuttavia, pur seguendo il principio dell'armonizzazione fra gli interventi dei donatori, la Commissione continua a detenere la responsabilità esclusiva delle decisioni di finanziamento ed è responsabile nei confronti dell'autorità di scarico per quanto riguarda l'uso di fondi dell'UE. La ricerca di un equilibrio tra il necessario approccio di partenariato con i donatori e la responsabilità e l'obbligo di rendere conto che ad essa incombono per i programmi di SBG rappresenta inevitabilmente una difficile sfida per la Commissione.

IL SOSTEGNO AL BILANCIO È LA MODALITÀ D'AIUTO PREFERITA DA MOLTI DONATORI

6. La Commissione ha fornito l'SBG ai paesi ACP a partire dal 7° FES (1990-1995) e ai paesi dell'Asia e dell'America latina dal 2003. L'accordo di Cotonou¹ prevede la possibilità di accordare l'SBG ai paesi ACP; tale possibilità è stata anche formalmente inserita nel nuovo regolamento sullo strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo² del 2006 riguardante l'Asia e l'America latina. Per la gestione dell'SBG, la Commissione usa una dettagliata guida metodologica interna³ pubblicata per la prima volta nel 2002, completamente rivista nel 2007 e successivamente aggiornata nel 2009. Nel corso del presente audit, la Commissione ha avviato un'altra revisione di grande portata che si prevede verrà completata nel 2010. La Commissione ha anche dispensato una serie di corsi di formazione per il proprio personale su differenti aspetti del sostegno al bilancio.
7. Il sostegno al bilancio, che si tratti dell'SBG o del sostegno settoriale al bilancio (SSB), è divenuto la modalità di aiuto preferita da molti donatori, compresa la Commissione, in quanto viene considerato il modo più efficace per erogare gli aiuti. Nella dichiarazione di Parigi, firmata nel 2005, i donatori si sono impegnati a versare importi crescenti di aiuti finanziari attraverso i sistemi nazionali. L'UE si è specificamente impegnata a conseguire tale obiettivo fornendo, entro il 2010, il 50 % dell'aiuto da governo a governo mediante sistemi nazionali. Nel 2008, il programma d'azione di Accra è andato oltre la dichiarazione di Parigi affermando che l'uso dei sistemi dei paesi partner – ovvero, principalmente, il sostegno al bilancio – doveva costituire in futuro «la prima opzione» per l'erogazione degli aiuti e che i donatori avrebbero dovuto giustificare chiaramente un loro eventuale non utilizzo.
8. L'entità del sostegno dell'UE al bilancio è andata di conseguenza crescendo nel corso del tempo. Il sostegno al bilancio rappresentava il 30 % (SBG: 21 %, SSB: 9 %) dei finanziamenti totali nell'ambito del nono FES (2001-2007), mentre si prevede che raggiunga il 48 % (SBG: 31 %, SSB: 17 %) dei finanziamenti totali del decimo FES (2008-2013). Per le regioni dell'Asia e dell'America latina, la quota dei finanziamenti erogati tramite il sostegno al bilancio è passata dal 12 % (SBG: 3 %, SSB: 9 %) del periodo 2003-2005 al 25 % (SBG: 5 %, SBS: 20 %) nel periodo 2006-2009. L'SBG è stato usato in 35 paesi ACP ed è stato sinora erogato anche in sette paesi asiatici e dell'America latina. Gli *allegati I e II* presentano gli impegni per paese.

¹ Articolo 61.

² Regolamento (CE) n. 1905/2006 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 18 dicembre 2006, che istituisce uno strumento per il finanziamento della cooperazione allo sviluppo, articolo 25, paragrafo 1, lettera b) (GU L 378 del 27.12.2006, pag. 41).

³ «Guidelines on the Programming, Design & Management of General Budget Support» (guida metodologica per la programmazione, la concezione e la gestione del sostegno generale al bilancio) pubblicazione disponibile nel sito Internet di EuropeAid, http://ec.europa.eu/europeaid/what/economic-support/documents/guidelines_budget_support_en.pdf.

L'SBG PRESENTA MOLTI VANTAGGI POTENZIALI RISPETTO ALLA CONCESSIONE DI AIUTI NELL'AMBITO DI PROGETTI

- 9.** L'erogazione degli aiuti tramite l'SBG presenta diversi vantaggi potenziali rispetto al finanziamento di progetti specifici. Esso può fornire un maggior volume di aiuti in maniera più prevedibile e, dal momento che finanzia le strategie di sviluppo nazionali dei paesi partner, questi tendono a sentirsi maggiormente coinvolti da tale strumento di aiuto. Essendo convogliato attraverso il bilancio nazionale, l'aiuto può incoraggiare una migliore gestione e programmazione delle finanze pubbliche da parte del paese partner e accrescere l'assunzione di responsabilità interna. L'SBG viene inoltre visto come un modo per rafforzare il dialogo politico e migliorare l'armonizzazione e il coordinamento degli aiuti tra i donatori, accrescendo così potenzialmente l'efficienza della fornitura degli aiuti e riducendo i costi per il paese partner.
- 10.** Al pari di altre modalità di aiuto, l'impatto finale dell'SBG sulla riduzione del livello di povertà dipende dalla situazione specifica di ciascun paese. Il quadro giuridico⁴ stabilisce che l'SBG può essere concesso solo quando siano in atto adeguate politiche macroeconomiche, strategie di sviluppo nazionali ben definite e una GFP sufficientemente trasparente, affidabile ed efficace. La Commissione interpreta tali condizioni in maniera dinamica. A suo parere, le debolezze nella gestione delle finanze pubbliche e nella strategia di sviluppo nazionale del paese partner esistenti al momento dell'adozione della decisione di finanziamento non impediscono l'avvio di un programma SBG, a condizione che vi sia la volontà di intraprendere riforme e che queste siano pertinenti e credibili. In tal modo, essa tiene conto non solo della situazione iniziale ma anche della direzione presa dal paese partner. Un approccio analogo in materia di SBG è seguito anche da altri donatori.
- 11.** Oltre alla situazione specifica di ciascun paese, un secondo fattore di grande rilevanza che influenza l'impatto dei programmi SBG è la qualità della loro gestione da parte della Commissione. La presente relazione intende rispondere al seguente quesito: «La Commissione gestisce efficacemente i propri programmi SBG?»

⁴ Articolo 61, paragrafo 2 dell'accordo di Cotonou e articolo 25, paragrafo 1, lettera b) del regolamento sullo strumento di cooperazione allo sviluppo.

ESTENSIONE E APPROCCIO DELL'AUDIT

12. Per rispondere al quesito «la Commissione gestisce efficacemente i propri programmi SBG?» l'audit si è concentrato su quattro aspetti chiave:

- a) La Commissione seleziona e formula in maniera adeguata gli obiettivi ed i risultati attesi dei suoi programmi SBG?
- b) La Commissione gestisce adeguatamente i principali rischi per l'efficacia dei programmi SBG?
- c) La Commissione definisce e attua efficacemente i propri programmi SBG?
- d) La Commissione rende conto in maniera chiara, esauriente e accurata della realizzazione degli obiettivi dell'SBG?

13. L'audit ha riguardato sostanzialmente la gestione dei programmi SBG della Commissione nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia. In considerazione delle loro peculiarità, i paesi che sono in una situazione di fragilità sono stati esclusi dall'ambito del presente audit. L'audit ha coperto il nono ed il decimo FES, ovvero gli impegni contratti dal 2001 in poi, e tutti i programmi SBG rientranti nel bilancio generale, il primo dei quali è stato impegnato nel 2003. Le valutazioni della Commissione sull'ammissibilità dei paesi all'SBG sono trattate negli audit finanziari della Corte, le cui constatazioni sono presentate nelle relazioni annuali di quest'ultima. Ove pertinente, la presente relazione fa riferimento a tali constatazioni. L'audit non si proponeva di valutare i vantaggi e gli svantaggi dell'SBG rispetto ad altre modalità di aiuto.

14. L'audit ha comportato un esame analitico di tutti i programmi SBG finanziati in queste regioni nel periodo compreso tra il 2001 ed il 2009, onde valutare l'approccio della Commissione in materia di gestione dell'SBG. Sono stati visitati quattro paesi: Benin, Laos, Paraguay e Uganda; nel corso di tali visite, gli auditor della Corte hanno intervistato personale della Commissione, rappresentanti delle autorità nazionali e altri donatori. Sono stati inoltre coperti i programmi SBG in Nicaragua e Vietnam mediante un esame documentale e questionari inviati alle delegazioni della Commissione nei due paesi. L'audit ha anche previsto riunioni con il segretariato PEFA⁵, la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale, nonché una missione nel Regno unito per visitare il Ministero per lo sviluppo internazionale, l'Istituzione nazionale di controllo ed una società di consulenza. L'audit è stato effettuato tra il maggio 2009 ed il maggio 2010.

⁵ Public Expenditure and Financial Accountability (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria).

OSSERVAZIONI

LA COMMISSIONE NON ADATTA A SUFFICIENZA GLI OBIETTIVI DEI SUOI PROGRAMMI SBG ALLA SITUAZIONE SPECIFICA DI CIASCUN PAESE

- 15.** L'obiettivo generale dei programmi SBG è di sostenere l'attuazione della strategia di sviluppo nazionale di un paese⁶. La Commissione cerca di allineare gli obiettivi specifici dei suoi programmi a queste strategie.
- 16.** La presente sezione si prefigge di stabilire se la Commissione selezioni e formuli in maniera adeguata gli obiettivi ed i risultati attesi dei suoi programmi SBG. La Corte ha inteso accertare se gli obiettivi dei programmi siano precisi e adeguati alla situazione di ciascun paese. Essa ha inoltre voluto appurare se tra gli obiettivi rientri il rafforzamento della GFP nei paesi partner e se i programmi definiscano chiaramente come il sostegno al bilancio contribuirà al conseguimento dei risultati attesi.

GLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI SBG TENDONO AD ESSERE SIMILI PER TUTTI I PAESI PARTNER NONOSTANTE LE DIFFERENTI SITUAZIONI IN CUI SI TROVANO

- 17.** La maggior parte degli obiettivi dei programmi SBG sono molto simili nei differenti paesi in cui la Commissione utilizza questa modalità di aiuto. Nei paesi ACP in particolare, nel corso dell'ultimo decennio, ogni programma ha avuto, nella grande maggioranza dei casi, obiettivi riferiti a quattro settori: stabilità macroeconomica, GFP, sanità e istruzione⁷. Tale approccio «uniforme» non tiene sufficientemente conto delle priorità specifiche e mutevoli di ciascun paese, o degli altri programmi finanziati dalla Commissione e da altri donatori nel paese.

⁶ Tali strategie di sviluppo nazionali sono state spesso presentate in forma di «documenti strategici di riduzione della povertà», sebbene negli ultimi anni tale denominazione sia stata utilizzata con minor frequenza.

⁷ Secondo la guida metodologica interna della Commissione, quando viene accordato il sostegno ai documenti strategici di riduzione della povertà, è normale concentrarsi sui settori sociali dell'istruzione e della sanità in quanto rappresentano elementi chiave per ridurre la povertà, sia essa connessa o meno al reddito.

- 18.** Il sistematico inserimento di obiettivi generali di governance economica relativi alla stabilità macroeconomica e alla riforma della GFP rappresenta un elemento positivo dei programmi SBG della Commissione. Sono entrambi essenziali per conseguire l'obiettivo primario dei programmi SBG, vale a dire contribuire a ridurre la povertà. Tuttavia, gli obiettivi GFP selezionati sovente non sono definiti in modo da poter rispondere alle priorità di riforma della GFP dei singoli paesi partner. Nel Laos, ad esempio, gli obiettivi GFP non affrontano gli aspetti importanti del controllo interno e della corruzione, mentre nel Vietnam non è stata attribuita priorità alle questioni di GFP. In Paraguay e nel Nicaragua, sebbene gli strumenti diagnostici in materia di GFP abbiano evidenziato significative debolezze, i programmi SBG non formulano obiettivi programmatici specifici al riguardo.
- 19.** Per quel che riguarda gli altri obiettivi dei programmi SBG, l'approccio della Commissione non rispecchia adeguatamente il fatto che le strategie nazionali di sviluppo di alcuni paesi sono passate nel corso degli ultimi anni a soluzioni mirate alla crescita, al fine di conseguire l'obiettivo primario di ridurre la povertà. Questo cambiamento non trova riscontro negli obiettivi dei nuovi programmi SBG a sostegno di tali strategie nazionali. Un esempio è rappresentato dal nuovo «programma di sviluppo nazionale» dell'Uganda, che era in fase di elaborazione al momento dell'audit della Corte. Rispetto alle precedenti strategie di sviluppo nazionale, che avevano assunto la forma di «piani d'azione per l'eliminazione della povertà»⁸, esso pone maggiormente l'accento sulle infrastrutture e sullo sviluppo del settore privato. Sebbene la guida metodologica interna della Commissione riconosca che la crescita è una condizione necessaria per ridurre la povertà, essa non tiene conto dell'importanza che le viene attualmente accordata dai paesi partner e non esamina come la Commissione debba affrontarla al momento di scegliere gli obiettivi programmatici e di stabilire le relative condizioni.

⁸ In Uganda, il primo piano d'azione per l'eliminazione della povertà risale al 1997. Esso è poi servito come modello per i successivi «documenti strategici sulla riduzione della povertà» che la Banca mondiale ha poi incoraggiato gli altri paesi in via di sviluppo a redigere.

- 20.** Le procedure di programmazione della Commissione prevedono che gli aiuti complessivamente assegnati a ciascun paese debbano essere ampiamente indirizzati a non più di due priorità o «settori chiave» e, qualora il paese possa usufruirne, all'SBG. L'approccio relativamente standardizzato seguito dalla Commissione nel definire gli obiettivi programmatici SBG non considera i settori chiave selezionati. In alcuni paesi, ciò ha anche indotto la Commissione ad attuare programmi SBG con obiettivi legati a sanità e istruzione e, contemporaneamente, finanziare tramite l'SSB, la sanità e/o l'istruzione a livello settoriale. In tali casi, non è chiaro quale valore aggiunto possa avere il programma SBG che persegue obiettivi legati all'istruzione e alla sanità. La Corte ha individuato casi di questo tipo nei programmi in corso di quattro paesi ACP⁹. Il problema si presenta meno grave in Asia e America latina, soprattutto perché i programmi SBG in questi paesi tendono ad essere meno standardizzati e ad avere obiettivi più focalizzati. I programmi SBG nei paesi asiatici, ad esempio, si articolano attorno ai crediti di sostegno alla riduzione della povertà della Banca mondiale che pongono un accento particolare sulla crescita, piuttosto che sui settori sociali, quale elemento chiave per ridurre la povertà.
- 21.** L'uso di obiettivi standardizzati per i programmi SBG della Commissione comporta la difficoltà di adattare i programmi stessi per coordinarli con gli obiettivi dei programmi SBG di altri donatori. Inoltre, il codice di condotta dell'UE in materia di complementarità e divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo del 2007 impone alla Commissione e agli Stati membri di concentrare il proprio coinvolgimento attivo in un paese partner su tre settori al massimo¹⁰. Ciò induce a chiedersi in che misura i programmi SBG debbano perseguire obiettivi settoriali, dal momento che ciò richiede la partecipazione della Commissione in questi settori oltre che ai due settori chiave.

⁹ Repubblica dominicana, Mozambico, Tanzania e Zambia.

¹⁰ Principio guida n. 1 del codice di condotta UE.

GLI OBIETTIVI DEI PROGRAMMI SBG SONO SPESSO DEFINITI IN TERMINI TROPPO GENERALI

- 22.** Nella maggior parte dei casi, gli obiettivi dei programmi SBG sono formulati in termini alquanto generali e non indicano chiaramente ciò che i programmi si propongono di conseguire e con quali tempi (cfr. **riquadro 1**). Ciò nuoce alla definizione delle varie componenti dei programmi SBG, in particolare il trasferimento di fondi, lo sviluppo delle capacità, le condizioni ed il dialogo (cfr. paragrafi 1 e 2). Inoltre, non permette di valutare oggettivamente se gli obiettivi siano stati raggiunti e rende più difficile riconoscere la responsabilità della Commissione per quel che riguarda l'efficacia dei suoi programmi SBG.

RIQUADRO 1

SELEZIONE E FORMULAZIONE DEGLI OBIETTIVI

Buona pratica della Commissione: Laos

I programmi SBG della Commissione nel Laos¹¹ sono integrati¹² nelle matrici per la politica di sostegno al bilancio della Banca mondiale che forniscono informazioni chiare e dettagliate sulle azioni prioritarie da completare entro i termini del programma. Ad esempio, l'obiettivo di introdurre riforme chiave nel campo della GFP si suddivide in tre obiettivi particolareggiati riguardanti la procedura di bilancio, la trasparenza dei trasferimenti fiscali intergovernativi e la funzione di audit finanziario. Per ciascuno di questi obiettivi particolareggiati, le matrici definiscono le azioni che il governo deve intraprendere per ciascuno degli anni di attuazione del programma. Il chiaro collegamento con indicatori di performance consente di monitorare in modo oggettivo il conseguimento degli obiettivi del programma.

Pratica non soddisfacente della Commissione: Nicaragua

La convenzione di finanziamento per il programma SBG della Commissione in Nicaragua¹³ si concentra sulle zone rurali ma non definisce gli obiettivi generali e specifici ed i risultati attesi. Si fa riferimento agli obiettivi generali del piano di sviluppo nazionale senza però definire che cosa la Commissione intenda conseguire con il SBG. Non risulta inoltre chiaro quale sia il contributo atteso in termini di GFP. Sebbene la convenzione di finanziamento descriva le debolezze della GFP e le principali misure intraprese dal governo per migliorare il sistema vigente in questo campo, il miglioramento della GFP non rappresenta un obiettivo esplicito del programma.

¹¹ Un primo programma, con una unica quota fissa di 3,2 milioni di euro, è stato impegnato nel 2007 ed un secondo programma quadriennale, di 13,0 milioni di euro, nel 2008.

¹² Da una parte, la Commissione fornisce il proprio input quando vengono definite le operazioni di sostegno alla riduzione della povertà (*Poverty Reduction Support Operations, PRSO*), e dall'altra tiene conto di tali operazioni quando definisce gli obiettivi e le condizioni dei suoi programmi SBG.

¹³ Il programma SBG è stato impegnato nel dicembre 2004 e prevede un importo di 68 milioni di euro da erogare nel periodo 2006 - 2009.

- 23.** Nel quadro del decimo FES, sono stati compiuti dei progressi sul piano delle convenzioni di finanziamento migliorando la formulazione degli obiettivi con una chiara distinzione tra obiettivi generali e specifici nella struttura del documento. La Commissione, rivedendo le proprie istruzioni interne in materia di sostegno al bilancio (cfr. paragrafo 6), intende apportare ulteriori miglioramenti richiedendo al suo personale:
- a) di specificare nei documenti di finanziamento le fasi necessarie per attuare le riforme della GFP e le strategie di sviluppo nazionali o le politiche settoriali;
 - b) di definire gli obiettivi a medio termine del programma.

**LA COMMISSIONE NON GESTISCE
ADEGUATAMENTE I PRINCIPALI RISCHI
PER L'EFFICACIA DELL'SBG**

- 24.** Tutta la cooperazione allo sviluppo implica l'assunzione di rischi che possono incidere sull'efficacia degli aiuti. L'SBG implica dei rischi differenti da quelli derivanti dal tradizionale approccio per progetti alla cooperazione allo sviluppo. I principali rischi per l'efficacia dell'SBG sono il rischio fiduciario e il rischio per lo sviluppo: il rischio fiduciario può essere definito come il rischio che il finanziamento governativo non venga utilizzato per lo scopo cui era destinato, ossia ridurre la povertà; il rischio per lo sviluppo può invece essere definito come il rischio che le politiche e le strategie nazionali sostenute dall'SBG siano inadeguate.
- 25.** La presente sezione si prefigge di stabilire se la Commissione gestisca adeguatamente i principali rischi che inficiano l'efficacia dell'SBG. La Corte ha preso in esame il modo in cui la Commissione ha valutato i rischi fiduciario e di sviluppo e le misure da essa adottate per gestire tali rischi (sviluppo delle capacità, condizioni, dialogo e misure per monitorare e ridurre il rischio).

IL QUADRO PER LA GESTIONE DEI RISCHI NON È BEN DEFINITO

- 26.** Le condizioni di ammissibilità per il sostegno al bilancio sono concepite in maniera tale da garantire che l'SBG venga fornito solo in quei paesi che dispongono del quadro necessario affinché esso sia efficace: una sana conduzione delle politiche macroeconomiche, una politica di sviluppo nazionale ben definita, e un sistema di GFP sufficientemente trasparente, affidabile ed efficace (cfr. paragrafo 10). Poiché la Commissione ricorre ad un'interpretazione dinamica delle condizioni di ammissibilità, la presenza di debolezze significative nella gestione delle finanze pubbliche o nelle strategie di sviluppo al momento dell'adozione della decisione di finanziamento non impedisce l'avvio di un programma SBG, a condizione che il paese partner si impegni a intraprendere riforme e che i progressi compiuti nell'attuazione delle stesse siano giudicati pertinenti e credibili. L'attuazione delle riforme è un processo che richiede tempo. Sebbene l'approccio dinamico significhi che la Commissione, assieme agli altri donatori, investe sul futuro, essa deve pur sempre valutare e ridurre i rischi derivanti da sistemi che non offrono nell'immediato sufficienti garanzie in termini di trasparenza, efficienza ed efficacia¹⁴.
- 27.** Per i paesi ACP¹⁵, la valutazione del rischio da parte della Commissione si è concentrata sul rischio che i paesi cessino di rispettare le condizioni di ammissibilità per tutto il periodo di attuazione dei programmi SBG. La valutazione si è basata sui precedenti risultati del paese in materia di SBG e sulle prospettive future dello stesso per quel che riguarda il rispetto dei criteri di ammissibilità. Le conclusioni della valutazione sono state un fattore importante nel decidere se fornire o meno un sostegno al bilancio in quei paesi (cfr. paragrafo 45). Anche se questa valutazione del rischio è utile, essa non è tuttavia sufficiente in quanto non copre l'impatto potenziale del rischio fiduciario e del rischio per lo sviluppo sull'efficacia dell'SBG.

¹⁴ Relazione speciale n. 2/2005 della Corte sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP: la gestione del piano «riforma delle finanze pubbliche» da parte della Commissione, paragrafo 13.

¹⁵ La valutazione è stata effettuata nel contesto della programmazione del decimo FES. Tale valutazione non è stata condotta per i paesi non-ACP.

- 28.** La guida metodologica interna della Commissione non prevede la valutazione dei rischi fiduciari e per lo sviluppo. Non vengono identificati i principali tipi di rischio e non vi sono indicazioni su come valutare l'importanza, la probabilità e l'impatto potenziale dei rischi. Non è inoltre chiaro come debbano essere definite le misure di riduzione del rischio (quali il sostegno fornito allo sviluppo delle capacità, il dialogo, le condizioni e le misure a breve termine) per i diversi tipi e livelli di rischio e come tali misure debbano essere coordinate con quelle degli altri donatori.

I RISCHI SONO ELEVATI NELLA MAGGIOR PARTE DEI PAESI CHE BENEFICIANO DELL'SBG MA NON VENGONO AFFRONTATI IN MANIERA ADEGUATA DALLA COMMISSIONE

RISCHIO FIDUCIARIO

- 29.** L'SBG viene fornito per lo più a paesi con sistemi di GFP deboli, come dimostra la valutazione annuale del quadro politico e istituzionale dei paesi (*Country Policy and Institutional Assessment, CPIA*) pubblicata dalla Banca mondiale in cui l'indicatore della qualità della gestione di bilancio e finanziaria è relativamente basso per la maggioranza dei paesi che beneficiano dell'SBG¹⁶. Dei sistemi GFP deboli possono causare spreco di fondi e inefficienze che riducono l'efficacia dei programmi SBG nel perseguire gli obiettivi di riduzione della povertà.
- 30.** Un'altra conseguenza della debolezza dei sistemi GFP è l'aumento della corruzione. La CPIA comprende anche un indicatore concernente la trasparenza, il rendimento di conti e la corruzione nel settore pubblico il cui punteggio è, anche in questo caso, basso per la maggior parte dei paesi che beneficiano dell'SBG¹⁷. Ulteriori indicazioni dei livelli spesso elevati di corruzione possono essere ricavate dall'indice di percezione della corruzione (*Corruption Perception Index*) pubblicato da Transparency International. Tra i 27 paesi ACP che non sono in una situazione di fragilità¹⁸ e per i quali è stato pianificato l'SBG nei documenti di strategia nazionale del decimo FES, dodici¹⁹ sono classificati come afflitti da «corruzione dilagante» in base all'indice di percezione della corruzione per il 2009²⁰. Per quel che riguarda i sei paesi dell'America latina e dell'Asia con programmi SBG, cinque²¹ sono classificati nello stesso modo.

¹⁶ La CPIA valuta quanto il quadro politico e istituzionale di un paese siano propizi alla riduzione della povertà, alla crescita sostenibile e a un uso efficace dell'assistenza allo sviluppo. La Banca mondiale utilizza le valutazioni CPIA nell'ambito della procedura di assegnazione degli aiuti. La CPIA è costituita da 16 indicatori che forniscono una valutazione da uno (basso) a sei (elevato). Per i paesi ACP, asiatici e dell'America latina che beneficiano dell'SBG, il punteggio dell'indicatore 13, Qualità della gestione di bilancio e finanziaria, per il 2008 è mediamente 3,4, oscillando tra 2,0 e 4,0.

¹⁷ Per i paesi ACP, asiatici e dell'America latina che beneficiano dell'SBG, il punteggio dell'indicatore 16, Trasparenza, rendimento di conti e corruzione, per il 2008 è mediamente pari a 3,0, oscillando tra 2,0 e 4,5.

¹⁸ Questi paesi non rientrano nell'ambito dell'audit (cfr. paragrafo 13).

¹⁹ Benin, Etiopia, Gambia, Guyana, Kenya, Mali, Mauritania, Mozambico, Niger, Tanzania, Togo e Uganda.

²⁰ Indice di percezione della corruzione inferiore a tre. L'indice varia tra zero (rischio elevato) e dieci (basso rischio).

²¹ Cambogia, Laos, Nicaragua, Paraguay e Vietnam.

- 31.** La Corte ha constatato che la Commissione dispone, ai fini del processo decisionale e del monitoraggio, di informazioni pertinenti sui sistemi GFP e sui programmi di riforma tesi a migliorarli. Una fonte di informazioni particolarmente utile sui sistemi GFP sono le valutazioni PEFA (Spese pubbliche e responsabilità finanziaria). Queste si basano su una metodologia comune definita nel 2005 mediante sforzi congiunti dei donatori e con contributi significativi da parte della Commissione. Le valutazioni PEFA sono state effettuate per molti paesi²², e forniscono informazioni sullo stato del sistema GFP di un paese in base a 28 indicatori. In molti paesi, le valutazioni hanno stimolato il dialogo in materia di GFP, la definizione di piani d'azione per la riforma della GFP e programmi di sostegno alla stessa. I risultati delle valutazioni forniscono anche una buona base per misurare i miglioramenti nel corso del tempo. Sotto tale aspetto, essi sono integrati dalle relazioni annuali sulla GFP redatte dalle delegazioni che forniscono generalmente un buon quadro d'insieme della situazione e degli sviluppi recenti in materia di GFP.
- 32.** La Commissione tuttavia non effettua valutazioni e non formula conclusioni sul rischio fiduciario. Ciò è in parte dovuto al fatto che essa, a differenza di alcuni Stati membri quali, ad esempio, la Francia²³ ed il Regno Unito²⁴ e di altre organizzazioni²⁵, non dispone a tal fine di una metodologia specifica. Essa manca inoltre di sufficienti informazioni su come i sistemi GFP operino effettivamente in pratica. Le valutazioni PEFA non sono intese quale strumento di valutazione del rischio fiduciario in quanto non contengono una valutazione sufficientemente approfondita per quel che riguarda il rispetto dei controlli e delle procedure e la stima dell'impatto della corruzione. Tali informazioni dovrebbero di norma essere reperibili nelle relazioni annuali delle istituzioni superiori di controllo e di altri organi di vigilanza. Tuttavia, in Uganda, ove l'istituzione superiore di controllo pubblica una relazione annuale di audit entro tempi ragionevoli, la delegazione della Commissione non ne ha fatto sufficientemente uso per individuare i problemi fiduciari. Nella maggior parte dei paesi, le istituzioni superiori di controllo pubblicano le loro relazioni con notevoli ritardi oppure, nel caso del Laos, esse non vengono nemmeno rese pubbliche.

²² Le valutazioni PEFA sono state effettuate per tutti i 28 paesi ACP per i quali erano stati impegnati fondi per l'SBG nell'ambito del decimo FES al 31 dicembre 2009. Per nove di tali paesi, è stata effettuata più di una valutazione PEFA e ciò dovrebbe, in linea di massima, permettere di misurare i progressi compiuti nel corso del tempo. Alcune di queste valutazioni di follow-up mirano, tuttavia, a creare una base di confronto più affidabile rispetto alla prima valutazione e non permettono pertanto di seguire l'evoluzione della performance rispetto alla valutazione precedente. Per i paesi dell'America latina e asiatici, le valutazioni PEFA sono state effettuate in quattro dei sei paesi che hanno sinora beneficiato dell'SBG da parte della Commissione.

²³ «*Doctrine en matière de risque fiduciaire dans les états étrangers*», France Coopération, aprile 2008.

²⁴ *Managing Fiduciary Risk in DFID bilateral aid programmes*, DFID, gennaio 2008.

²⁵ Questa mancanza di metodologia contrasta, ad esempio, con l'approccio seguito dall'*Asian Development Bank* per i suoi interventi di sostegno settoriale al bilancio in Laos. L'ADB ha definito una matrice che evidenzia ogni rischio significativo, il modo in cui potrebbe essere affrontato e in quanto tempo.

- 33.** Per la maggior parte dei paesi esaminati, inoltre, la mancanza di trasparenza nella presentazione dei bilanci nazionali e subnazionali rende anche difficile per la Commissione analizzare come siano state usate le risorse di bilancio. Studi a carattere diagnostico quali i «*Public Expenditure Tracking Survey*»²⁶ e le «*Public Expenditure Review*»²⁷ possono contribuire a compensare la mancanza di informazioni identificando le principali inefficienze e sprechi e permettendo così ai donatori ed ai governi beneficiari di concentrare in via prioritaria i propri sforzi su tali problemi. La Commissione ha fatto un uso relativamente ridotto di tali strumenti.
- 34.** La Commissione utilizza nei suoi programmi SBG una serie di metodi che contribuiscono a ridurre il rischio fiduciario, in particolare il criterio di ammissibilità GFP, che richiede progressi soddisfacenti nella riforma della GFP, e altre condizioni GFP collegate agli esborsi. Il sostegno della Commissione ai programmi di riforma GFP mediante lo sviluppo della capacità ed il dialogo viene anche utilizzato per ridurre il rischio. Tuttavia, la mancanza di un'accurata ed esplicita valutazione del rischio fiduciario rende più difficile redigere un piano volto a ridurre i rischi che li definisca chiaramente indicando le misure necessarie per ridurli ed il tempo richiesto. Inoltre, le misure di riduzione del rischio della Commissione si concentrano prevalentemente su miglioramenti che produrranno effetti solo a medio e lungo termine. Nell'affrontare settori ad alto rischio, si è fatto poco ricorso a misure a più breve termine, concordate coi governi partner, quali ad esempio l'assistenza alle istituzioni superiori di controllo affinché svolgano audit più tempestivi e di migliore qualità o il sostegno ai paesi nell'applicazione delle procedure standard internazionali in materia di appalti (cfr. **riquadro 2**).
- 35.** Sebbene la Commissione abbia incluso tali misure per ridurre il rischio nella definizione dei suoi programmi SBG nel quadro del nono FES in Uganda e nel Benin, come ad esempio l'impiego di società di audit private per assistere le istituzioni superiori di audit nello svolgimento dei loro audit e di indagini di monitoraggio della spesa pubblica e di revisioni di quest'ultima, esse non sono state accompagnate da un piano di attuazione chiaro e concordato per definire come e con che tempi tali misure debbano affrontare i rischi specifici. In effetti, la maggior parte delle misure pianificate non sono state in definitiva attuate. I programmi SBG nel quadro del decimo FES per questi paesi, come del resto i programmi SBG dei paesi asiatici e dell'America latina esaminati, non prevedono misure a più breve termine.

²⁶ L'indagine di monitoraggio della spesa pubblica è un metodo usato per studiare il flusso di fondi pubblici e altre risorse, attraverso i vari livelli della struttura gerarchica governativa e amministrativa. Essa è particolarmente indicata laddove i sistemi contabili pubblici funzionano male o forniscono informazioni non affidabili.

²⁷ Le revisioni della spesa pubblica esaminano la ripartizione e la gestione di tale spesa. Possono riguardare l'insieme della spesa pubblica o concentrarsi su alcuni settori prioritari (ad esempio, la sanità, l'istruzione, l'agricoltura, le risorse idriche, la viabilità). Esse possono essere utilizzate per informare la programmazione strategica e la preparazione del bilancio, nonché per identificare come migliorare l'efficienza e l'efficacia dell'allocazione delle risorse. Esse tendono anche in maniera crescente ad esaminare i sistemi e le istituzioni di gestione della spesa.

RIDURRE IL RISCHIO FIDUCIARIO

Buona pratica della Commissione: Etiopia

Il programma per la tutela dei servizi di base, fase II (*Protection of Basic Services Program Phase II*)²⁸ è finalizzato al sostegno dei bilanci delle amministrazioni, a livello regionale e a livello ancor più decentrato, responsabili di servizi di base quali l'istruzione, la sanità e le risorse idriche. Il programma prevede misure rafforzate per quanto concerne la presentazione di relazioni e la rendicontazione, affinché sia possibile verificare se i beneficiari designati usufruiscano effettivamente dei servizi forniti. Tali misure comprendono la presentazione più regolare e tempestiva di relazioni sulla spesa regionale e locale per i servizi di base. Inoltre, il flusso dei fondi governativi deve essere tracciato sino al punto di erogazione finale del servizio mediante, ad esempio, indagini sulla fornitura dei servizi pubblici. Le misure concernenti gli obblighi di relazione e rendicontazione comprendono anche l'esame ex post degli appalti, misure per migliorare le informazioni sul bilancio pubblico a livello regionale, subregionale e di erogazione del servizio, e l'audit continuo delle spese delle amministrazioni locali da parte dell'Auditor General in combinazione con il necessario sostegno fornito allo sviluppo delle capacità del suo personale.

Pratica non soddisfacente della Commissione: Paraguay

I documenti preparatori per l'approvazione del programma SBG della Commissione non menzionano il rischio fiduciario, nonostante la conclusione generale della valutazione sulla responsabilità finanziaria del paese (*Country Financial Accountability Assessment*) dell'agosto 2004 fosse che il rischio di gestione finanziaria era elevato e che, per ridurre il rischio ad un livello accettabile occorrevano riforme nei settori del controllo interno, dell'audit esterno e del controllo degli enti decentrati. I documenti preparatori non descrivono inoltre i principali rischi relativi a inefficienze e sprechi del bilancio nazionale e non trattano il problema della corruzione malgrado la sua rilevanza²⁹. Nonostante l'elevato livello di rischio fiduciario, i documenti preparatori non dimostrano come vadano affrontate le principali debolezze e non è stata attuata alcuna misura a più breve termine.

²⁸ Questo programma non rientra formalmente tra i programmi SBG. Tuttavia, i suoi obiettivi e finalità di base, il trasferimento di fondi su vasta scala con l'obiettivo di ridurre la povertà e tramite sistemi nazionali utilizzando un approccio plurisettoriale, sono tipici dei programmi SBG.

²⁹ Transparency International indica scarsi risultati in termini di percezione della corruzione e la situazione si sta ulteriormente deteriorando. L'indice di percezione della corruzione (CPI) ha indicato il Paraguay come uno dei paesi più corrotti dell'America latina. La posizione relativa è migliorata tra il 2004 (140° posto) ed il 2006 (111° posto), per poi deteriorarsi di nuovo: 138° posto nel 2007 e 2008 e 154° posto nel 2009. Questa percezione è confermata da una valutazione della corruzione svolta da USAID (United States Agency for International Development) nel giugno 2008 e da quanto asserito da vari interlocutori nel corso della missione di audit della Corte in Paraguay.

- 36.** Nei suoi programmi SBG, la Commissione ha accordato un'attenzione relativamente scarsa al rischio di corruzione in termini di obiettivi, di sostegno allo sviluppo della capacità e di monitoraggio, e fa generalmente scarso riferimento a tale problema nella sua documentazione di valutazione dei programmi. Una ragione di ciò risiede nel fatto che la Commissione tende a considerarlo come un problema più generale di governance e che di conseguenza non è stato sufficientemente trattato nel contesto degli sforzi di riforma della GFP. Tuttavia, nel 2008, la Commissione ha notevolmente incrementato i propri sforzi per far fronte alla corruzione in Uganda congiuntamente con altri donatori e con l'Ufficio europeo per la lotta antifrode.

³⁰ *Results-Based National Development Strategies, Assessment and Challenges Ahead*, Banca mondiale, dicembre 2007. L'analisi ha utilizzato tre criteri per la sua valutazione: la presenza di un quadro strategico unificato, la definizione di priorità nell'ambito di tale quadro ed il collegamento strategico col bilancio.

RISCHIO PER LO SVILUPPO

- 37.** Affinché l'SBG sia efficace, oltre a sistemi ben funzionanti di GFP, i paesi devono anche avere strategie di sviluppo nazionale ben definite, integrate con il quadro di bilancio nazionale e con le politiche settoriali. Nella stesura dei programmi SBG, una valutazione strutturata della strategia dovrebbe pertanto rappresentare una parte importante del lavoro della Commissione. La Corte ha constatato che le strategie di sviluppo nazionale sono generalmente descritte nei documenti di programmazione, identificazione e formulazione della Commissione, senza però essere valutate in maniera critica, e che la Commissione non trae una conclusione esplicita in merito alla pertinenza e alla credibilità della strategia.
- 38.** Le strategie di sviluppo nazionale sono ancora generalmente deboli e ciò induce a credere che il rischio per lo sviluppo sia relativamente elevato. Nel 2007, un'analisi della Banca mondiale è pertanto giunta alla conclusione che solo otto dei 62 paesi in via di sviluppo esaminati (13 %) aveva una strategia «ampiamente sviluppata»³⁰, pur riconoscendo che tutti i paesi stavano compiendo progressi in tale direzione. L'analisi ha rilevato in particolare quanto segue:
- a) nella maggior parte dei paesi, le strategie erano solo scarsamente collegate al bilancio;
 - b) molti paesi stavano ancora perseguendo una molteplicità di strategie a medio termine, cosa che può implicare una significativa duplicazione degli sforzi e compromettere i progressi per altre componenti della strategia di sviluppo;
 - c) molti paesi avevano identificato obiettivi e priorità corrispondenti alle loro specifiche esigenze, ma necessitavano di chiarire meglio come perseguire tali obiettivi.

- 39.** La Commissione detiene numerose informazioni sui rischi per lo sviluppo. Queste non sono tuttavia chiaramente specificate nei documenti di identificazione e formulazione dei programmi SBG. In Paraguay, ad esempio, rientrano tra i rischi una programmazione insufficiente delle risorse finanziarie e umane necessarie per attuare la strategia di sviluppo nazionale, dei meccanismi istituzionali non adeguati che hanno indebolito e reso inefficienti le politiche, una mancanza di trasparenza nella definizione e attuazione delle politiche e dei programmi e un non appropriato orientamento delle spese. Laddove la Commissione ha identificato i rischi, come ad esempio in Uganda e Vietnam, essa non ha tuttavia espresso un giudizio esplicito sul livello del rischio per lo sviluppo e non ha sistematicamente individuato le misure necessarie per ridurlo.

LA CONCEZIONE E ATTUAZIONE DELLE DIVERSE COMPONENTI DEI PROGRAMMI SBG DA PARTE DELLA COMMISSIONE NON GARANTISCE L'OTTIMIZZAZIONE DELL'IMPATTO POTENZIALE DI QUESTI ULTIMI

- 40.** La presente sezione si prefigge di stabilire se la Commissione abbia concepito e attuato in maniera efficace le diverse componenti dell'SBG, e cioè il trasferimento di fondi, il sostegno allo sviluppo delle capacità, le condizioni ed il dialogo.

LA LOGICA DELL'ASSEGNAZIONE DEGLI STANZIAMENTI AI SINGOLI PROGRAMMI SBG NON È CHIARA, MA L'ESBORSO DEI FONDI È SEMPRE PIÙ PREVEDIBILE PER I PAESI PARTNER

- 41.** La Corte ha esaminato se la Commissione abbia valutato gli importi dei singoli programmi SBG in base ai loro obiettivi e alla situazione specifica dei paesi. Essa ha inoltre esaminato se la Commissione eroghi l'SBG in modo prevedibile e in linea con i sistemi di bilancio nazionali.

**MANCANZA DI UN QUADRO DI RIFERIMENTO PER VALUTARE
L'ADEGUATEZZA DEGLI IMPORTI DEI PROGRAMMI SBG**

- 42.** I documenti di strategia nazionale e i vari documenti usati per decidere in merito ai programmi SBG che sono stati esaminati dalla Corte non forniscono chiare spiegazioni su come siano stati decisi gli importi attribuiti a titolo dell'SBG. Nella maggior parte dei casi, viene fatto riferimento solo all'obiettivo generale di accrescere l'utilizzo da parte della Commissione del sostegno al bilancio (cfr. paragrafo 7).
- 43.** L'imprecisione degli obiettivi (cfr. paragrafo 22) rappresenta un problema per la valutazione degli importi da attribuire ai singoli programmi SBG. Ad esempio, l'importo necessario per produrre un effetto sui modelli di spesa di bilancio del paese partner o per finanziare il disavanzo di bilancio può essere molto diverso da quello richiesto per il rafforzamento dei sistemi di GFP.
- 44.** La Commissione non effettua una valutazione strutturata per ponderare i benefici attesi ed i rischi. I suoi orientamenti interni prevedono che venga prima fissata la dotazione finanziaria per l'SBG e che vengano in seguito valutati i benefici attesi ed i rischi derivanti da tale assegnazione. Un approccio più logico consisterebbe nel valutare dapprima i benefici attesi ed i rischi di un programma SBG e di definire poi la dotazione finanziaria in base a tale valutazione, entro i limiti delle dotazioni complessivamente previste per il paese.

45. Per quel che riguarda i rischi, la Commissione tiene conto del rischio di non utilizzo dell'SBG legato al mancato rispetto dei criteri di ammissibilità (cfr. paragrafo 27). Per il decimo FES, in generale, quanto più bassa era la valutazione di tale rischio per un paese, tanto maggiore era l'SBG che lo stesso aveva la probabilità di ricevere e tanto più elevata la percentuale del programma indicativo nazionale attribuita all'SBG (cfr. **tabella**). La Commissione non tiene tuttavia conto dei rischi fiduciario e di sviluppo (cfr. paragrafi 32 e 37) al momento di decidere l'importo del finanziamento.

TABELLA

CORRELAZIONE TRA LE QUOTE ASSEGNATE A TITOLO DELL'SBG E LA VALUTAZIONE, DA PARTE DELLA COMMISSIONE, DEL RISCHIO DI NON UTILIZZO DELL'SBG A CAUSA DEL NON RISPETTO DEI CRITERI DI AMMISSIBILITÀ

		RISCHIO BASSO	RISCHIO MEDIO	RISCHIO ELEVATO
Numero di paesi ACP con programmi di sostegno al bilancio pianificati nel loro programma indicativo nazionale per il decimo FES		20	14	8
Numero di paesi ACP senza programmi di sostegno al bilancio pianificati nel loro programma indicativo nazionale per il decimo FES ¹		0	8	18
Sostegno al bilancio in percentuale del programma indicativo nazionale per il decimo FES	Medio	73,0 %	63,2 %	35,0 %
	Minimo	48,1 %	39,6 %	19,9 %
	Massimo	89,4 %	95,3 %	84,7 %

¹ Non è stata effettuata alcuna valutazione del rischio per nove paesi ACP in ragione del fatto che essi sono relativamente piccoli o non beneficiario dei FES.

**LA COMMISSIONE EROGA L'SBG IN MODO PREVEDIBILE E IN LINEA
CON I SISTEMI NAZIONALI**

- 46.** Per definizione, un elemento centrale del sostegno al bilancio è rappresentato dal trasferimento di fondi da parte della Commissione per sostenere il bilancio nazionale del paese beneficiario. Nel corso degli ultimi anni, la migliore pratica in materia di sostegno al bilancio ha sottolineato l'importanza per i paesi partner della prevedibilità dei flussi del sostegno al bilancio assegnato dai donatori. Ciò permette ai paesi partner di conoscere con sufficiente anticipo l'importo ed il calendario degli esborsi.
- 47.** La prevedibilità degli esborsi SBG della Commissione è generalmente buona. Nella maggior parte dei paesi, si prevede che l'esborso venga effettuato nell'esercizio successivo alla valutazione della performance in modo da permettere al paese partner di inserire l'SBG in bilancio tra le entrate previste. La maggior parte dei casi in cui i pagamenti sono stati effettuati in ritardo era riconducibile a ritardi da parte dei paesi beneficiari nella presentazione delle richieste di esborso e non si sono registrati effetti negativi significativi.
- 48.** La Commissione ha in particolare preso provvedimenti importanti intesi a migliorare la prevedibilità, con l'introduzione dei cosiddetti «contratti OSM» (obiettivi di sviluppo del millennio)³¹. Questi programmi impegnano i fondi per un periodo di sei anni invece dei normali tre e, nel caso in cui si continuano a rispettare le condizioni di ammissibilità, permettono l'esborso di almeno il 70 % del totale degli stanziamenti a prescindere dai risultati. I contratti OSM vengono concessi solamente a paesi che abbiano in passato ottenuto successi nell'attuazione del sostegno al bilancio, che mostrino un impegno a monitorare e perseguire gli OSM, e che abbiano sistemi di coordinamento attivo dei donatori per l'analisi dei risultati e il dialogo.

³¹ Il nome intende sottolineare la natura contrattuale degli impegni finanziari a lungo termine e il fatto di concentrarsi su risultati legati agli obiettivi di sviluppo del millennio, in particolare nel campo della sanità e dell'istruzione.

IL SOSTEGNO FORNITO ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ HA FORNITO UTILI CONTRIBUTI MA SPESSO NON SI È BASATO SU UNA VALUTAZIONE APPROPRIATA DELLE ESIGENZE PRIORITARIE

- 49.** Il sostegno allo sviluppo delle capacità è una delle componenti chiave dei programmi SBG ed è direttamente incluso nel programma SBG oppure forma oggetto di un programma di accompagnamento specifico per contribuire agli obiettivi del programma SBG. Di norma, il 5 % circa del finanziamento complessivo del programma SBG è accantonato per lo sviluppo delle capacità.
- 50.** La presente sezione si prefigge di stabilire se il sostegno allo sviluppo delle capacità fornito nel contesto dei programmi SBG contribuisca efficacemente al conseguimento degli obiettivi del programma. La Corte ha esaminato se il sostegno allo sviluppo delle capacità sia pertinente, sufficiente e chiaramente definito in funzione degli obiettivi del programma e degli interventi fatti da altri donatori. Si è inoltre esaminato se il sostegno allo sviluppo delle capacità sia stato attuato in maniera appropriata.

IL SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ PUÒ NON ESSERE SUFFICIENTE E PUÒ NON ESSERE LA FORMA DI SOSTEGNO PIÙ PERTINENTE

- 51.** Nonostante l'importanza del sostegno allo sviluppo delle capacità, la Commissione non ha criteri o linee guida per valutare il sostegno allo sviluppo delle capacità richiesto per far fronte alle esigenze prioritarie del paese partner. I bisogni in materia di sviluppo delle capacità non sono valutati in modo completo e non tengono sistematicamente conto, al momento in cui la Commissione decide gli importi da assegnare ai programmi SBG, del sostegno fornito da altri donatori³².
- 52.** Il miglioramento della GFP rappresenta un importante obiettivo per tutti i programmi SBG della Commissione (cfr. paragrafo 18) e lo sviluppo delle capacità può svolgere un ruolo importante per ridurre i rischi. Pertanto, il sostegno allo sviluppo delle capacità da parte della Commissione si concentra soprattutto sulla GFP. Non vi è tuttavia un chiaro nesso tra l'esigenza di migliorare la GFP in un determinato paese e gli importi previsti per il sostegno allo sviluppo delle capacità. Non è quindi chiaro se la quota del finanziamento del programma SBG assegnata allo sviluppo delle capacità, generalmente nell'ordine del 5 %, sia sufficiente a produrre un impatto significativo.

³² Cfr. anche paragrafi 10 e 11 della relazione speciale n. 6/2007 della Corte sull'efficacia dell'assistenza tecnica nel contesto dello sviluppo delle capacità.

- 53.** Solo una parte limitata dello sviluppo delle capacità per la GFP è stata utilizzata per rafforzare organi di sorveglianza quali le istituzioni superiori di controllo, i parlamenti e le organizzazioni della società civile che cercano di monitorare l'uso delle risorse di bilancio da parte del governo³³. Il sostegno allo sviluppo delle capacità in settori diversi dalla GFP, sui quali pure si concentrano gli obiettivi dei programmi SBG, in particolare la sanità e l'istruzione, è stato decisamente pertinente ma, in genere, marginale.
- 54.** In alcuni casi, il sostegno allo sviluppo delle capacità è stato utilizzato per finanziare l'assistenza alla gestione dei programmi SBG. Di conseguenza, questi fondi non hanno direttamente contribuito alla creazione di capacità sostenibili nel paese partner. In Nicaragua, l'assistenza tecnica si è concentrata principalmente sulla produzione di relazioni, il monitoraggio delle condizioni, la preparazione delle richieste di esborso e l'analisi dei piani governativi. Analogamente, nel Benin, oltre un terzo dei fondi disponibili per il sostegno allo sviluppo delle capacità nell'ambito del nono FES è stato destinato alla valutazione degli indicatori, alla redazione delle analisi annuali congiunte, alla formulazione del programma SBG nel quadro del decimo FES e alla concezione del sostegno allo sviluppo delle capacità nella GFP e in campo statistico.
- 55.** Nel luglio 2008, la Commissione ha adottato una strategia³⁴ tesa a migliorare l'efficacia della sua assistenza allo sviluppo delle capacità stabilendo che essa deve sostenere programmi nazionali, essere basata su richieste del paese partner e perseguire risultati sostenibili. Si sono riscontrati miglioramenti nella concezione del sostegno allo sviluppo delle capacità nell'ambito dei programmi avviati dopo l'adozione di tale strategia. Il sostegno allo sviluppo delle capacità fornito nell'ambito del decimo FES nel Benin e in Uganda viene erogato tramite fondi fiduciari multidonatori e risulta, rispetto al nono FES, più pertinente alle esigenze prioritarie, offrendo una migliore pianificazione e un miglior coordinamento con gli altri donatori. Non è ancora chiaro, tuttavia, come siano stati definiti gli importi del sostegno mediante tali meccanismi.

³³ Relazione speciale n. 2/2005 sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP: la gestione del piano «riforma delle finanze pubbliche» da parte della Commissione, (paragrafi 56-62). La Corte raccomandava che venissero rafforzate le relazioni coi parlamenti e le istituzioni superiori di controllo.

³⁴ *Reforming Technical Cooperation and Project Implementation Units for External Aid provided by the European Commission, A Backbone Strategy.*

IL SOSTEGNO EROGATO HA FORNITO UTILI CONTRIBUTI ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ, MA UNA QUOTA SIGNIFICATIVA DEI FONDI DISPONIBILI NON È STATA IMPEGNATA

- 56.** Il sostegno allo sviluppo delle capacità ha fornito utili contributi, specialmente quando il sostegno è stato erogato in risposta ad una chiara richiesta del paese partner. Nel campo della GFP, il sostegno è prevalentemente legato a riforme governative della GFP in settori quali il processo di bilancio, il controllo interno, gli appalti pubblici e la qualità delle informazioni statistiche. Nei casi in cui il sostegno allo sviluppo delle capacità si è concentrato su altri settori, esso ha riguardato ad esempio la formulazione di strategie nazionali e settoriali, lo sviluppo di sistemi di gestione delle informazioni settoriali, il monitoraggio e la valutazione (cfr. *riquadro 3*).

RIQUADRO 3

SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ

Buona pratica della Commissione: Laos

La Commissione ha destinato una quota significativa (pari al 20 % circa) dei propri finanziamenti legati all'SBG allo sviluppo delle capacità, il che rispecchia i limiti del governo in questo campo. Il programma si concentra sulle debolezze della GFP ma cerca anche di sviluppare le capacità nell'erogazione dei servizi sociali, riferita all'obiettivo della Commissione di migliorare i risultati nei settori della sanità e dell'istruzione. Tra gli obiettivi dell'assistenza tecnica rientrano l'agevolazione del dialogo settoriale tra i ministeri e i partner dello sviluppo e l'aiuto fornito al governo per conseguire gli obiettivi degli indicatori di performance legati alle quote variabili del programma SBG. Si sono create così delle sinergie tra le diverse componenti dell'SBG, in particolare il sostegno allo sviluppo delle capacità da un lato ed il dialogo e le condizioni dall'altro.

Pratica insoddisfacente della Commissione: Benin

Il sostegno allo sviluppo delle capacità, da fornire nel quadro del programma SBG del nono FES, rappresenta circa il 2 % del finanziamento del programma e non è chiaramente definito in termini di esigenze, obiettivi, priorità e pianificazione. Non vi è alcun parere documentato su quali miglioramenti potrebbero e dovrebbero essere realizzati nell'arco del programma e su come il sostegno allo sviluppo delle capacità possa contribuirvi. Non vi è stata una valutazione delle esigenze e non è stata fornita una giustificazione in merito alla scelta di sostenere certi settori a discapito di altri quali, ad esempio, le misure anti corruzione e la riforma amministrativa, sebbene questi fossero stati indicati nella strategia di riduzione della povertà come atti a contribuire ad una buona GFP. Vi è anche un programma specifico distinto per sostenere la riforma della gestione pubblica per obiettivi. Tale programma affronta importanti debolezze ma non è chiaro come si articoli col programma SBG. I risultati del sostegno fornito sono stati variabili, in quanto parte di esso non ha portato ad un effettivo miglioramento dei sistemi.

- 57.** Per la maggior parte dei programmi SBG, i fondi destinati al sostegno allo sviluppo delle capacità sono stati da ultimo impegnati solo in parte, riducendo così l'efficacia di questa componente dei programmi SBG. Infatti, mediamente, solo il 60 % circa degli importi destinati allo sviluppo delle capacità sono impegnati prima della chiusura dei programmi. Ciò è in parte dovuto al fatto che il periodo di attuazione del programma è spesso troppo breve perché sia possibile concepire e attuare pienamente la componente riguardante lo sviluppo delle capacità. Tale problema è stato esacerbato, dapprima, da difficoltà nel definire le esigenze e, successivamente, da ritardi nell'attuazione delle attività di sviluppo delle capacità. La Corte ha pertanto constatato notevoli ritardi nell'avvio delle azioni di sviluppo delle capacità in quattro dei sei paesi controllati. Tali difficoltà di attuazione non riguardano tuttavia specificamente il sostegno allo sviluppo delle capacità fornito dai programmi SBG³⁵.

³⁵ Relazione speciale n. 6/2007 della Corte sull'efficacia dell'assistenza tecnica nel contesto dello sviluppo delle capacità.

³⁶ Le quote fisse hanno talvolta una o due condizioni supplementari ad esse collegate, che richiedono normalmente azioni specifiche da parte del governo.

LE CONDIZIONI LEGATE ALL'ESBORSO SONO ORIENTATE AI RISULTATI MA, IN PRATICA, NON OPERANO COME PREVISTO

- 58.** Le condizioni legate all'esborso dell'SBG comprendono quelle generali, riguardanti l'ammissibilità al sostegno al bilancio, che devono essere soddisfatte prima del pagamento di ogni quota fissa o variabile, e quelle specifiche, legate principalmente al meccanismo della quota variabile, relative al conseguimento degli obiettivi associati agli indicatori di performance³⁶. Il meccanismo della quota variabile è una caratteristica particolare dei programmi di sostegno al bilancio della Commissione e rispecchia l'accento crescente posto, nella cooperazione allo sviluppo, sulla gestione orientata ai risultati. In quanto incentivo, l'importo erogato dalle quote variabili dipende dalla misura in cui sono stati raggiunti gli obiettivi relativi agli indicatori di performance prescelti.
- 59.** La Corte ha esaminato se le condizioni legate all'esborso dei programmi SBG siano pertinenti rispetto ai loro obiettivi, rappresentino un incentivo per il governo a conseguire gli obiettivi e consentano una valutazione obiettiva dei progressi compiuti.

LE CONDIZIONI SONO GENERALMENTE PERTINENTI MA È IMPROBABILE CHE PRODUCANO L'EFFETTO D'INCENTIVAZIONE PERSEGUITO

- 60.** Le condizioni generali legate al pagamento di ogni quota, fissa o variabile, sono pertinenti in quanto sono in linea con gli obiettivi del paese di mantenere la stabilità macroeconomica e di compiere progressi in materia di sana GFP e di riduzione della povertà. In alcuni casi, vi sono possibilità di miglioramento per quel che riguarda l'identificazione delle misure prioritarie di GFP da attuare³⁷. Anche le condizioni specifiche collegate alle quote variabili dei programmi SBG sono generalmente pertinenti in quanto sono in linea con le priorità di sviluppo nazionali del paese partner (cfr. **riquadro 4**). La Commissione utilizza in misura crescente gli indicatori di performance della strategia di sviluppo nazionale del paese partner. In alcuni programmi, la Commissione ha utilizzato indicatori concernenti in particolare le regioni più povere dei paesi partner o disaggregati per genere, in modo da accrescerne la pertinenza rispetto alle priorità di riduzione della povertà.
- 61.** La Corte ha riscontrato che l'effetto incentivante del meccanismo della quota variabile è stato probabilmente inferiore al previsto. Spesso, è stato difficile fissare obiettivi appropriati per gli indicatori di performance. Obiettivi non sufficientemente impegnativi o troppo ambiziosi possono ridurre l'effetto incentivante. Inoltre, spesso non sono disponibili dati statistici affidabili per poter stabilire chiare basi di confronto e ottenere informazioni sulla tendenza del passato (cfr. paragrafo 67).
- 62.** La documentazione della Commissione non ha inoltre dimostrato l'effettivo svolgimento, nel corso del processo di definizione degli obiettivi, di un'analisi sufficiente delle riforme fattibili e delle risorse di bilancio supplementari necessarie per poter conseguire gli obiettivi. Poiché le proposte per gli obiettivi provengono sempre più dal paese stesso, la Commissione deve mantenere un dialogo approfondito con le autorità nazionali per garantire che gli obiettivi non vengano fissati a un livello deliberatamente troppo basso o irrealisticamente elevato. Molte delegazioni della Commissione non dispongono tuttavia di competenze sufficienti al riguardo (cfr. paragrafo 74). Talvolta, inoltre, gli obiettivi sono stati definiti solo in una fase avanzata dell'esercizio per il quale era in corso la valutazione della performance.

³⁷ Cfr. paragrafo 46 della relazione annuale della Corte dei conti sulle attività finanziate dal settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2008.

SELEZIONE DELLE CONDIZIONI

Buona pratica della Commissione: Nicaragua

Il programma SBG in Nicaragua si concentra sulle zone rurali e su una selezione di indicatori sociali, indicatori del settore privato e indicatori GFP. I tre indicatori sociali del programma sono pertinenti rispetto agli obiettivi dei documenti sulla strategia di riduzione della povertà, in quanto affrontano alcune delle cause della povertà identificate in questa strategia nazionale. I quattro indicatori per il settore privato del programma riguardano il problema dell'affitto dei terreni e della capacità produttiva e sono coerenti con la priorità accordata nei documenti sulla strategia di riduzione della povertà agli investimenti nelle zone rurali e alla necessità di rafforzare il legame esistente tra produzione, competitività e valorizzazione dei terreni per ridurre la povertà. Uno dei due indicatori GFP è in linea con le raccomandazioni del piano d'azione in materia di GFP. Inoltre, la selezione degli indicatori della Commissione ha tenuto conto delle complementarità con due programmi SSB.

Pratica insoddisfacente della Commissione: Benin

La pertinenza degli indicatori di performance è inficiata da una serie di debolezze:

- tutti gli obiettivi per il 2005 relativi al settore dell'istruzione sono stati conseguiti, dando così l'impressione di un buon risultato del settore, ma l'esame annuale congiunto³⁸ per tale esercizio ha concluso che l'attuazione delle riforme in questo settore non era soddisfacente;
- due dei quattro indicatori relativi al settore sanitario misurano la frequenza delle visite ai centri sanitari. Tuttavia, una delle priorità governative era costituita dalle azioni di prevenzione della malaria che hanno probabilmente un effetto negativo sugli indicatori. Di conseguenza, la Commissione ha dovuto escludere questi indicatori dal calcolo della quota variabile per l'esercizio 2006;
- gli indicatori GFP non affrontano le esigenze principali del processo di riforma della GFP. In base alle conclusioni degli esami annuali congiunti e della valutazione PEFA, vi era una maggiore esigenza di apportare miglioramenti nei settori del controllo esterno, della responsabilità finanziaria e della riscossione delle imposte. Tale punto di vista era condiviso anche dalla valutazione della qualità interna della Commissione per la formulazione del programma SBG nel quadro del decimo FES. Tuttavia, questo programma non contiene una condizione relativa al tasso di riscossione delle imposte e comprende una sola condizione sul controllo esterno per la quota variabile del 2009 che non è stata mantenuta per il resto del programma.

³⁸ Si tratta di un'analisi annuale della performance del governo svolta dai donatori nel settore della cooperazione allo sviluppo e dal governo del paese partner.

- 63.** In Uganda, la metà degli obiettivi SBG relativi al settore sanitario sono stati fissati, senza una spiegazione, al di sotto oppure troppo al di sopra del punto di riferimento. Nel Laos e in Paraguay, diversi obiettivi fissati risultavano poco impegnativi, e talvolta corrispondevano semplicemente al livello di partenza. In Nicaragua, il governo ha riconosciuto che per molti obiettivi non vi era una dotazione di bilancio adeguata.
- 64.** Un ulteriore fattore che influisce sull'effetto incentivante della quota variabile è la percentuale del programma SBG ad essa assegnata. La Commissione non ha criteri in base ai quali decidere sulla ripartizione dei fondi tra la quota fissa e quella variabile, e ciò provoca differenze significative tra regioni e paesi nelle percentuali loro assegnate³⁹. In effetti, la combinazione di quote fisse/quote variabili può anche variare in maniera significativa tra due programmi consecutivi nello stesso paese e senza che venga fornita una chiara spiegazione per tale cambiamento. La Commissione ritiene che la percentuale dell'SBG attribuita alla quota variabile debba essere più elevata nei paesi in cui essa nutre maggiori dubbi circa il loro impegno a ridurre la povertà e ad attuare le riforme. Tale approccio non è tuttavia menzionato nelle linee guida interne della Commissione o in documenti dei singoli programmi. Inoltre, nel caso di un numero significativo di programmi SBG, nei paesi asiatici e dell'America latina in particolare, le quote variabili non vengono utilizzate.
- 65.** Alcune convenzioni di finanziamento contengono anche disposizioni secondo cui, qualora non vengano conseguiti gli obiettivi corrispondenti agli indicatori di performance della quota variabile, la Commissione può versare i fondi non esborsati alla fine del programma, purché siano soddisfatte nuove condizioni. Una tale possibilità era prevista dai programmi SBG per il Benin, il Nicaragua e il Paraguay. In altri casi, i fondi non esborsati sono stati riassegnati ad altri programmi o progetti della Commissione nel paese in questione.

³⁹ Gli importi assegnati alla quota variabile rappresentano tra il 10 % e il 91 % dell'importo complessivo dei programmi SBG nei paesi ACP, e tra il 23 % e il 54 % per i programmi nei paesi asiatici e dell'America latina.

RISULTA SPESSO DIFFICILE VALUTARE SE LE CONDIZIONI SIANO STATE O MENO RISPETTATE

- 66.** Le condizioni generali cui sono sottoposti gli esborsi SBG sono spesso definite in modo vago, in quanto sono basate su risultati «soddisfacenti» dei governi partner nell'attuazione delle strategie di sviluppo nazionali, della riforma della GFP e della gestione macroeconomica. Non vengono definite le tappe fondamentali o le realizzazioni che possano servire da criteri per definire cosa debba intendersi per risultato «soddisfacente». Come osservato nelle relazioni annuali della Corte sulle attività finanziate dal settimo, ottavo, nono e decimo FES⁴⁰, la Commissione conclude spesso che i progressi nella riforma della GFP sono stati «soddisfacenti» pur disponendo solo di limitati elementi probatori a supporto di questa posizione. Tale approccio rispecchia sovente la preoccupazione della Commissione di garantire la continuità dei suoi programmi, anche se si deve riconoscere che la stessa, dopo l'avvio del decimo FES, ha migliorato la sua analisi in questo settore.
- 67.** L'inaffidabilità dei dati può rendere difficile valutare se le condizioni basate sugli obiettivi degli indicatori di performance siano state rispettate o meno. L'analisi svolta dalla Banca mondiale nel 2007 sulle strategie di sviluppo nazionale basate sui risultati ha evidenziato le carenze dei sistemi statistici come una delle sfide principali cui devono far fronte quasi tutti i 62 paesi presi in esame. Il problema è aggravato dal fatto che la Commissione fissa i propri obiettivi per gli indicatori di performance della quota variabile su base annua, sebbene in alcuni settori i progressi rispetto all'anno precedente possano essere realisticamente attesi in termini di lievi incrementi percentuali. Tali incrementi di modesta entità sono difficilmente misurabili in maniera affidabile.

⁴⁰ Cfr. paragrafi 19 e 46 rispettivamente della relazione annuale della Corte dei conti sulle attività finanziate dal settimo, ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio finanziario 2008 e paragrafo 34 della relazione annuale della Corte sulle attività finanziate dall'ottavo, nono e decimo Fondo europeo di sviluppo (FES) per l'esercizio 2009.

LE POSSIBILITÀ DI DIALOGO CON I PAESI PARTNER NON VENGONO PIENAMENTE SFRUTTATE

- 68.** Uno dei benefici principali del sostegno al bilancio è rappresentato dalle maggiori opportunità offerte ai donatori di stabilire un dialogo con i governi sulle politiche nazionali. Il dialogo può anche svolgere un ruolo molto importante nell'aiutare a conseguire gli obiettivi dei programmi SBG, in quanto permette alla Commissione di discutere con i governi la definizione e l'attuazione degli obiettivi politici fondamentali sostenuti dai programmi. Il dialogo rappresenta anche un elemento chiave dell'approccio orientato ai risultati utilizzato dalla Commissione in materia di sostegno al bilancio, in quanto la stessa lo usa contestualmente alle condizioni e obiettivi fissati per esaminare la performance dei governi. Il dialogo avviene, di norma, a livello politico e tecnico e coinvolge gli altri donatori.
- 69.** La Corte ha esaminato se la Commissione gestisca il dialogo con il paese partner in maniera da contribuire al conseguimento dei risultati attesi dai programmi SBG. A tale fine, la Corte ha valutato se gli obiettivi e le modalità del dialogo fossero chiaramente definiti e appropriati, se la Commissione abbia partecipato attivamente al dialogo a livello appropriato e secondo le modalità previste e se il contributo della Commissione al dialogo abbia affrontato in maniera adeguata gli aspetti fondamentali legati alla riduzione della povertà e alla GFP.

MANCANZA DI UN QUADRO APPROPRIATO CHE GARANTISCA L'EFFICACIA DEL DIALOGO

- 70.** Nella maggior parte dei paesi in cui viene erogato l'SBG, sono stati sottoscritti degli accordi congiunti tra i donatori e i paesi partner per definire principi comuni e procedure per la conduzione del dialogo; la Commissione sostiene attivamente e partecipa a tali accordi. Tuttavia, la Commissione non ha ancora elaborato orientamenti dettagliati al fine di garantire che, nell'ambito di tale quadro, il personale sfrutti pienamente le opportunità di dialogo.

- 71.** Gli orientamenti interni della Commissione forniscono scarse informazioni su quali dovrebbero essere gli obiettivi e il contenuto del dialogo, nonché su come intraprendere e documentare il dialogo nelle varie fasi del ciclo del programma. Essi tuttavia richiedono che si stabilisca una strategia appropriata per il dialogo quando vengono identificate debolezze relative ad aspetti chiave del programma SBG. In pratica, tali strategie non sono state redatte a dispetto dell'utile ruolo che potrebbero svolgere, in tutti i programmi SBG, nel contribuire a migliorare sistematicamente l'efficacia del dialogo fissando chiari obiettivi e modalità e definendo le risorse umane necessarie per condurre il dialogo.
- 72.** La misura in cui i programmi SBG hanno stabilito solide basi per il dialogo è variabile. In Laos e Vietnam gli obiettivi e le modalità del dialogo erano chiaramente definiti nel ciclo annuale dei programmi «strategia di riduzione della povertà» diretti dalla Banca mondiale, cui hanno contribuito i programmi SBG della Commissione; in tali casi, il dialogo si incentrava sulle riforme che i governi nazionali dovevano introdurre. Al contrario, in Uganda e Uruguay vi erano scarse informazioni dettagliate su quali fossero gli obiettivi specifici del dialogo della Commissione nel corso del programma e, in Paraguay, le modalità da utilizzare per conseguirli erano anch'esse meno chiare. Nel Benin, nel decimo FES, si sono fatti notevoli progressi al riguardo rispetto al nono FES.

IL COINVOLGIMENTO DELLA COMMISSIONE NEL DIALOGO È VARIABILE, MA È SPESSO LIMITATO

- 73.** I programmi SBG hanno svolto un ruolo particolarmente importante nel consentire alla Commissione di condurre un dialogo sul bilancio nazionale e la GFP, ed il contributo della Commissione al dialogo SBG è generalmente più sviluppato in questo settore. I risultati delle valutazioni PEFA (cfr. paragrafo 31) hanno spesso svolto un ruolo catalitico nel rafforzare il dialogo GFP. In altri settori su cui si focalizzano di norma gli obiettivi dei programmi SBG, il dialogo della Commissione si limita in molti casi a questioni relative alla valutazione del rispetto delle condizioni previste per le quote variabili e fisse del programma anziché affrontare i risultati complessivi ottenuti dai governi nazionali nei settori in questione. Di conseguenza, la Commissione spesso non svolge nel dialogo il ruolo che ci si potrebbe attendere alla luce degli importanti contributi finanziari da essa forniti (cfr. **riquadro 5**).

RIQUADRO 5

DIALOGO

Buona pratica della Commissione: Vietnam

Nel Vietnam, la Commissione fornisce l'SBG nell'ambito dei crediti di sostegno alla riduzione della povertà della Banca mondiale, che rappresentano il meccanismo di SBG utilizzato da tutti i donatori in questo paese. Esso fornisce un quadro di riferimento chiaro per il dialogo tra la comunità dei donatori, guidata dalla Banca mondiale, ed il governo. Esso prevede un ciclo annuale nel corso del quale tutti i cofinanziatori congiuntamente definiscono, monitorano e valutano le condizioni con il governo. Per il dialogo, la Commissione si concentra su un numero ristretto di settori che rispecchia i suoi sforzi per il rispetto del codice di condotta dell'UE in materia di divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo.

Pratica insoddisfacente della Commissione: Paraguay

L'obiettivo del programma SBG in Paraguay è di sostenere l'attuazione della rete per la protezione sociale, che è un elemento significativo dell'asse «protezione sociale» della strategia nazionale di riduzione della povertà. Dopo il grande mutamento politico avvenuto in seguito alle elezioni, il dialogo si è svolto in un contesto politico particolare. Non esiste un quadro di riferimento strutturato per il dialogo, con meccanismi di coordinamento dei donatori quali, ad esempio, i gruppi di lavoro o gli esami annuali congiunti ove discutere nei dettagli l'attuazione della strategia nazionale di riduzione della povertà. La Commissione ha concentrato il dialogo sul rispetto da parte del governo degli indicatori usati per le quote variabili. Di conseguenza, essa ha prestato scarsa attenzione all'attuazione complessiva della rete di protezione sociale e non ha colto l'opportunità di un più ampio dibattito sulla qualità dei servizi sociali. Di fatto, il monitoraggio limitato da parte della Commissione dell'attuazione della rete di protezione sociale e del piano d'azione GFP pone limiti alla possibile ampiezza del dialogo. Ciò impedisce di diagnosticare per tempo l'eventuale inadeguatezza della performance, e di reagire tempestivamente attraverso il dialogo. Quando gli indicatori non sono stati conseguiti, o quando sono stati conseguiti con un margine assai più ampio di quello normalmente prevedibile, la Commissione non ha cercato di ottenere spiegazioni dal governo e non ha messo in discussione l'affidabilità delle statistiche.

- 74.** Un fattore chiave che influisce sulla qualità del dialogo è la capacità del personale della Commissione interessato. Una ragione importante per cui la Commissione non ha sfruttato pienamente le possibilità di dialogo offerte dall'SBG risiede nel fatto che molte delle delegazioni della Commissione non dispongono di competenze sufficienti per quel che riguarda i settori prioritari coperti dagli obiettivi del programma SBG. Nella sua relazione annuale sui FES per l'esercizio 2007 (paragrafo 33), la Corte indicava che «l'aumento del sostegno al bilancio ... crea un bisogno di competenze e conoscenze specifiche; la Corte osserva che la struttura di audit interno (IAC) di EuropeAid ha raccomandato, per quanto riguarda il sostegno al bilancio, l'elaborazione di una politica delle risorse umane comprendente obiettivi relativi al numero, alle competenze e alle conoscenze del personale responsabile del sostegno al bilancio».
- 75.** Sebbene la Commissione abbia generalmente fatto del dialogo GFP una priorità, è stato difficile assumere specialisti GFP a causa delle competenze relativamente limitate disponibili in questo settore. La Commissione si è sforzata di superare tale problema realizzando diversi corsi di formazione in materia di GFP. Si rileva la tendenza ad attribuire una priorità minore al fatto di garantire un livello di personale adeguato per contribuire al dialogo nei settori della sanità e dell'istruzione, nonostante la Commissione abbia sistematicamente incluso nei programmi SBG degli obiettivi per questi due settori⁴¹. La delegazione nel Benin, pertanto, disponeva di specialisti GFP ma non aveva personale specializzato nei settori della sanità e dell'istruzione; di conseguenza, non partecipava ai gruppi di lavoro⁴² di questi due settori e poteva partecipare solo in misura limitata agli esami annuali congiunti⁴³.
- 76.** Le lettere trasmesse dalla Commissione ai governi per informarli sugli importi della quota variabile da erogare vengono utilizzate come parte del dialogo. La Commissione include in tali lettere dei messaggi pertinenti su questioni che destano preoccupazioni riguardo alla continuazione dell'ammissibilità del programma SBG, all'attuazione dello stesso e ai risultati ottenuti dal governo nei settori su cui è focalizzato il programma. In alcuni paesi, tuttavia, tale opportunità non è stata affatto sfruttata (ad esempio, in Paraguay), o lo è stata parzialmente (nel Benin, ad esempio).

⁴¹ Relazione speciale n. 10/2008 della Corte su l'aiuto allo sviluppo fornito dalla CE ai servizi sanitari nell'Africa subsahariana, paragrafi 18 e 41.

⁴² I gruppi di lavoro effettuano un monitoraggio dei risultati in ambito settoriale e sono formati da donatori e rappresentanti delle autorità nazionali.

⁴³ Gli esami annuali congiunti consistono in un'analisi annuale della performance del governo e sono effettuati dai donatori della cooperazione e dal governo del paese partner.

- 77.** Nonostante l'importanza del dialogo, la rendicontazione interna della Commissione sul dialogo intrapreso specificamente nel contesto dei propri programmi SBG è limitata⁴⁴. Presso la Commissione, le informazioni di gestione interna trasmesse dalle delegazioni alla sede centrale di EuropeAid si limitano essenzialmente a commenti generali sullo stato del dialogo politico concernente il programma complessivo di cooperazione. Tale mancanza di informazioni, unita alla mancanza di obiettivi chiari per il dialogo della Commissione in materia di SBG (cfr. paragrafo 71), rende difficile per la Commissione valutare e dimostrare in che misura il dialogo abbia effettivamente contribuito agli obiettivi del programma SBG.

LE RELAZIONI PRESENTATE DALLA COMMISSIONE AI PORTATORI ESTERNI DI INTERESSI SI CONCENTRANO PREVALENTEMENTE SUI VANTAGGI POTENZIALI ANZICHÉ SUI RISULTATI DELL'SBG

- 78.** I principali documenti della Commissione per informare sulla sua cooperazione esterna, incluso l'SBG, sono le relazioni annuali sulle politiche comunitarie in materia di sviluppo e assistenza esterna e sulla loro attuazione⁴⁵. Nel 2008, la Commissione ha anche pubblicato due documenti dedicati al tema del sostegno al bilancio, uno intitolato «*Budget Support - A Question of Mutual Trust*», e l'altro «*Budget Support - The Effective Way To Finance Development?*». Essa pubblica inoltre note informative per i comitati di gestione del FES e dello strumento di cooperazione allo sviluppo (DCI), composti da rappresentanti degli Stati membri⁴⁶.
- 79.** La Corte ha esaminato le relazioni della Commissione sui suoi programmi SBG per valutare se riferissero in modo chiaro, esauriente e accurato in merito a questi ultimi, in particolare riguardo alla loro efficacia, ai vantaggi e rischi potenziali e alle sfide dell'attuazione. La Corte si è concentrata sulle relazioni annuali della Commissione concernenti il periodo 2001-2009.

⁴⁴ La guida interna della Commissione non prevede alcuna specifica relazione in merito al dialogo intrapreso in materia di SBG, ad eccezione dell'obbligo di segnalare, nei fascicoli di pagamento, l'eventuale grave deterioramento del dialogo con le autorità nazionali.

⁴⁵ In prosieguo, le «relazioni annuali».

⁴⁶ La Commissione è inoltre associata ad altre relazioni, che non sono tuttavia redatte sotto la sua esclusiva responsabilità e che non ne rispecchiano necessariamente il punto di vista. La Corte ha ritenuto che non fosse opportuno prenderle in esame in questo contesto. Esempi di tali relazioni sono rappresentati dalle relazioni annuali congiunte che essa redige con ciascuno dei paesi partner ACP e dalle relazioni di valutazione della cooperazione della Commissione europea con specifici paesi partner.

LE RELAZIONI ESTERNE SONO FOCALIZZATE SUI VANTAGGI POTENZIALI DELL'SBG

- 80.** Le relazioni annuali contengono di regola informazioni che descrivono le procedure della Commissione per la gestione del sostegno al bilancio e i nuovi sviluppi nella concezione dello strumento. Esse forniscono anche dettagli circa i finanziamenti impegnati nell'ambito del sostegno al bilancio. Viene inoltre dato ampio spazio ai potenziali vantaggi che tale strumento comporta.
- 81.** La Commissione ha usato regolarmente le relazioni annuali per spiegare i benefici potenziali del sostegno al bilancio quali, ad esempio, l'adeguamento dell'assistenza alle politiche ed ai sistemi nazionali, il maggior coinvolgimento, le maggiori possibilità di dialogo, la migliore armonizzazione dei donatori, la maggiore prevedibilità degli aiuti e il minor costo delle operazioni. Le relazioni tendono tuttavia a non enfatizzare il fatto che i vantaggi descritti sono soltanto potenziali. In realtà, molti di essi possono, al massimo, essere realizzati solo parzialmente in quanto nel paese beneficiario non sussistono ancora pienamente le condizioni necessarie, in particolare a causa del permanere di debolezze nei piani di sviluppo nazionali e nei sistemi di gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafi 26, 29 e 38). Parimenti, la Commissione stessa spesso non ha la capacità di trarre pieno vantaggio dai benefici potenziali, specie laddove le sue delegazioni non dispongono di competenze sufficienti per sfruttare appieno le maggiori opportunità di dialogo offerte dal sostegno al bilancio (cfr. paragrafo 74).
- 82.** A seguito della dichiarazione di Parigi del 2005 sull'efficacia degli aiuti, le relazioni annuali della Commissione hanno evidenziato il ruolo del sostegno al bilancio nell'accrescere l'efficacia degli aiuti⁴⁷. Le relazioni non fanno tuttavia una chiara distinzione tra l'«efficacia degli aiuti» quale indicata nella dichiarazione di Parigi (ossia come migliore erogazione degli aiuti mediante l'applicazione dei principi chiave enunciati dalla dichiarazione stessa) e l'«efficacia degli aiuti» espressa dall'impatto dell'assistenza sulla riduzione della povertà. Il ricorso al sostegno al bilancio al fine di rispettare meglio i principi della dichiarazione di Parigi non garantisce che l'aiuto abbia contribuito efficacemente a migliorare la vita degli indigenti.

⁴⁷ La dichiarazione di Parigi identifica le azioni per riformare le modalità di erogazione e gestione degli aiuti, con l'obiettivo ultimo di accrescerne l'impatto. Essa definisce cinque principi chiave che dovrebbero essere seguiti nella gestione degli aiuti al fine di accrescerne l'impatto: titolarità, allineamento, armonizzazione, gestione orientata ai risultati e responsabilità reciproca.

- 83.** In considerazione del ruolo potenziale che il sostegno al bilancio potrebbe svolgere nel fornire aiuti in linea con i principi della dichiarazione di Parigi, l'Unione europea si è impegnata a convogliare il 50 % dell'assistenza da governo a governo mediante i sistemi dei paesi (cfr. paragrafo 7). Inoltre, la percentuale degli aiuti convogliati tramite il sostegno al bilancio viene utilizzata come indicatore di risultato nei programmi di lavoro annuali di EuropeAid. Su tale base, un elemento importante da trattare nelle relazioni annuali in relazione al sostegno al bilancio è l'evidenziazione dei progressi compiuti nel perseguire tale obiettivo quantitativo, anche se un incremento dell'uso del sostegno al bilancio non implica necessariamente un aumento della sua efficacia in termini di riduzione della povertà.

LE RELAZIONI ESTERNE FORNISCONO POCHE INFORMAZIONI SUI RISCHI, SULLE SFIDE DELL'ATTUAZIONE E SULLA REALE EFFICACIA

- 84.** Nelle relazioni annuali, la parte riservata ai risultati reali del sostegno al bilancio è considerevolmente inferiore a quella contenente i commenti sui vantaggi potenziali e sull'uso crescente dello stesso. La mancanza di informazioni nelle relazioni annuali sui risultati del sostegno al bilancio è in contrasto con le informazioni su altre forme di aiuto che la Commissione ottiene dal «sistema di monitoraggio orientato ai risultati» posto in essere per effettuare le valutazioni annuali dei progetti. La Commissione non dispone di nessun'altra procedura interna di rendicontazione per valutare sistematicamente i risultati in termini di riduzione della povertà dei suoi programmi SBG che possa poi essere utilizzata a fini di rendicontazione esterna. Non vi è nulla di equivalente alle relazioni annuali delle delegazioni sulla GFP (cfr. paragrafo 31) per informare sui progressi compiuti nel perseguire gli obiettivi inerenti alla riduzione della povertà. Le relazioni semestrali sulla gestione dell'aiuto esterno (EAMR) redatte dalle delegazioni per EuropeAid sono focalizzate sullo stato di attuazione piuttosto che sui risultati.

- 85.** Il *feedback* più importante sui risultati dell'SBG è stato fornito nella relazione annuale del 2007. Essa ha fornito una sintesi delle constatazioni della valutazione congiunta dell'SBG del 2006 che è stata la prima valutazione di rilievo svolta in materia. Tuttavia, pur sottolineando il giudizio in essa contenuto secondo cui l'SBG aveva avuto un effetto positivo sulla politica e sui processi di GFP, la relazione annuale osservava anche come la maggior parte degli effetti dell'SBG avessero riguardato sinora l'accesso ai servizi piuttosto che il reddito, la povertà e l'emancipazione dei poveri. Nella relazione annuale del 2009, la Commissione ha riconosciuto i limiti di questa valutazione che mancava di una valutazione dei risultati.
- 86.** È preoccupante constatare che non esiste una metodologia consolidata di valutazione in grado di produrre un insieme di lavori di valutazione atti a provare se, e in quali circostanze, il sostegno al bilancio contribuisca effettivamente alla riduzione della povertà. Le difficoltà incontrate dalla valutazione del 2006 erano in parte legate alla sfida fondamentale per la valutazione dell'efficacia del sostegno al bilancio, ovvero come attribuire specificamente a quest'ultimo il miglioramento dei risultati in materia di sviluppo. Ciò è dovuto al fatto che il sostegno al bilancio dei donatori è conglobato nel bilancio nazionale e non può essere pertanto identificato separatamente, e che il miglioramento dei risultati può essere legato a fattori esterni oltre che ai programmi governativi cui contribuisce il sostegno stesso.
- 87.** Sin dalla valutazione congiunta del 2006, la Commissione ha svolto un ruolo guida negli sforzi profusi dai donatori, nell'ambito della rete di valutazione del comitato per l'aiuto allo sviluppo (DAC) dell'OCSE, per definire una migliore metodologia di valutazione che permetta di affrontare meglio la questione dell'impatto del sostegno al bilancio. Alla fine del 2009, sono state lanciate tre valutazioni pilota a livello di paese, di cui due sotto la direzione della Commissione.

- 88.** Un importante obiettivo intermedio dell'SBG, su cui sarebbe anche utile ottenere informazioni, è quello di contribuire a migliorare la gestione delle finanze pubbliche nei paesi partner. Garantire che i sistemi di GFP trasferiscano efficacemente le risorse di bilancio per le spese a favore dei poveri costituisce un elemento essenziale del conseguimento degli obiettivi di riduzione complessiva della povertà. Tuttavia, sebbene la Commissione abbia sviluppato un sistema di rendicontazione interna annuale da parte delle delegazioni sulle questioni di GFP, queste relazioni non valutano il conseguimento degli obiettivi GFP dei programmi SBG. Ciò significa che, ancora una volta, sono disponibili scarse informazioni riguardo all'informativa esterna sul conseguimento degli obiettivi GFP dell'SBG, il che spiega anche perché tale questione sia trattata in misura limitata nelle relazioni annuali.
- 89.** Un rischio centrale per il sostegno al bilancio, in particolare in un contesto di gestione carente delle finanze pubbliche e in presenza, sovente, di livelli significativi di corruzione, è che il bilancio del paese beneficiario non venga utilizzato per lo scopo previsto di ridurre la povertà. Tuttavia, le relazioni annuali tendono a prestare scarsa attenzione a tale problema. In effetti, nella prefazione alla relazione annuale del 2009 si affermava, in riferimento ai maggiori beneficiari del sostegno al bilancio, che essi avevano dimostrato l'affidabilità delle loro finanze pubbliche. Le relazioni annuali si concentrano, ancora una volta, più sui benefici potenziali recati dal sostegno al bilancio allo sviluppo di sistemi di GFP che non sul rischio che, a causa di sistemi carenti di GFP, il sostegno al bilancio non consegua i suoi obiettivi legati alla riduzione della povertà.
- 90.** Nell'affrontare questioni di GFP nel contesto del sostegno al bilancio, la relazione annuale della Commissione ha frequentemente fatto riferimento allo sviluppo del quadro PEFA quale strumento diagnostico della GFP. Come già osservato (cfr. paragrafo 31), il quadro PEFA svolge effettivamente un ruolo utile nell'evidenziare i settori in cui i paesi devono migliorare la GFP, nonché nella misurazione di tali miglioramenti nel corso del tempo. Tuttavia, una presentazione più equilibrata del ruolo del PEFA ne riconoscerebbe anche i limiti ed il fatto che esso non è di per sé uno strumento di valutazione del rischio.

- 91.** Le relazioni annuali della Commissione non hanno inoltre affrontato le sfide fondamentali cui essa deve far fronte nella gestione dell'SBG e che sono esposte nella presente relazione della Corte, quali ad esempio gli svantaggi e i vantaggi delle condizioni basate sui risultati poste dalla Commissione, la capacità del suo personale di utilizzare appieno le opportunità di dialogo offerte dall'SBG, e la pertinenza e l'efficacia della cooperazione tecnica legata ai programmi SBG.
- 92.** Il Parlamento europeo, nella sua relazione sul discharge dei FES per l'esercizio 2007, sottolineava la necessità che la Commissione elaborasse una relazione sul sostegno al bilancio basata su «**informazioni ... analitiche, valutative e non solo descrittive**»⁴⁸. Più in generale, esso invitava la Commissione a basare il suo approccio su «**dati reali e prove definitive**» e non sulla «**retorica**»⁴⁹. Nella propria relazione di follow-up, la Commissione si proponeva di trattare in modo più approfondito le questioni legate al sostegno al bilancio all'interno delle future relazioni annuali.

⁴⁸ Relazione del Parlamento europeo sul discharge per l'esecuzione del bilancio del settimo, ottavo e nono Fondo europeo di sviluppo per l'esercizio 2007, Commissione per il controllo dei bilanci, relatore: Boguslaw Liberadzki, A6-0159/2009, paragrafo 42.

⁴⁹ Ibidem, paragrafo 50.

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

CONCLUSIONI GENERALI

- 93.** La concessione di aiuti mediante l'SBG presenta vari benefici potenziali sul piano dell'erogazione degli stessi. Tuttavia, al pari di altre modalità di aiuto, l'impatto dell'SBG sulla riduzione della povertà dipende, in definitiva, dalla situazione specifica di ciascun paese. Esso dipende anche dall'efficacia della gestione dei programmi SBG da parte della Commissione. Sebbene la Commissione abbia compiuto considerevoli sforzi, nel corso dell'ultimo decennio, per sviluppare un proprio approccio per fornire aiuti tramite l'SBG, la Corte ha costato che permangono debolezze nella metodologia e nella gestione dei programmi SBG nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia; tali programmi hanno pertanto minori probabilità di sviluppare appieno la loro potenziale efficacia.
- 94.** Occorre riconoscere che i programmi SBG della Commissione sono definiti e attuati in coordinamento con altri donatori e che molte carenze riscontrate dalla Corte non riguardano specificamente la Commissione. Altre istituzioni superiori di controllo, come ad esempio il *National Audit Office*⁵⁰ del Regno Unito e il suo omologo svedese⁵¹, hanno espresso osservazioni analoghe riguardo alla gestione dell'SBG da parte delle rispettive agenzie donatrici nazionali. Tuttavia, la Commissione detiene la responsabilità esclusiva in materia di decisioni di finanziamento ed è responsabile, nei confronti dell'autorità di discarico, della gestione dei programmi SBG.
- 95.** La Commissione è consapevole della necessità di migliorare la propria gestione dell'SBG e ha avviato, alla fine del 2009, una revisione dei propri orientamenti interni che mira ad affrontare la maggior parte delle questioni sollevate dalla Corte. Un aspetto chiave, non attualmente affrontato, è la necessità che la Commissione migliori la rendicontazione nei confronti dei portatori esterni di interessi. Pur essendo incoraggiante che la Commissione abbia intrapreso questo processo di revisione, l'efficacia di quest'ultimo dipenderà, in ultima analisi, dai risultati. Definire orientamenti appropriati e farli applicare in maniera efficace e coerente dall'insieme del suo personale resta una sfida per la Commissione. Ciò richiederà un forte impegno a tutti i livelli, un calendario chiaro, ulteriori sforzi per la formazione del personale interessato, un sostegno rafforzato alle delegazioni ed un accurato monitoraggio del rispetto degli orientamenti modificati.

⁵⁰ *Department for International Development – Providing Budget Support to Developing Countries, Report by the Comptroller and Auditor General* (Dipartimento per lo sviluppo internazionale – Concessione del sostegno al bilancio ai paesi in via di sviluppo, relazione del controllore e auditor generale), 8 febbraio 2008.

⁵¹ *Aid through budget support – The Government's and Sida's handling of key type of development aid* (Aiuto attraverso il sostegno al bilancio – Gestione da parte del governo e dell'Agenzia svedese per la cooperazione allo sviluppo internazionale del principale tipo di aiuto allo sviluppo).

CONCLUSIONI SPECIFICHE E RACCOMANDAZIONI

- 96.** Sebbene il sistematico inserimento di obiettivi macroeconomici e GFP rappresenti un elemento positivo e sebbene si siano constatati dei miglioramenti nei programmi più recenti riguardo alla definizione degli obiettivi, questi ultimi non sono sufficientemente adattati alla situazione specifica del paese e restano spesso imprecisi. Gli obiettivi non tengono conto, inoltre, delle risorse umane disponibili presso le delegazioni.

RACCOMANDAZIONE 1 SELEZIONE E FORMULAZIONE DEGLI OBIETTIVI E RISULTATI ATTESI DAI PROGRAMMI SBG

La Commissione dovrebbe adattare gli obiettivi del proprio programma di sostegno al bilancio alla situazione specifica del paese partner. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) fare in modo che l'SBG risulti complementare agli altri programmi di sostegno della Commissione nel paese;
- b) concentrarsi maggiormente su quei settori specifici, nell'ambito delle priorità globali nazionali, in cui il suo intervento può produrre il valore aggiunto più elevato;
- c) definire obiettivi che siano sufficientemente precisi, misurabili e corredati di un termine onde permettere il monitoraggio dei progressi realizzati e la valutazione dei risultati conseguiti;
- d) definire chiaramente la logica d'intervento, esplicitando il collegamento tra gli obiettivi e l'architettura delle varie componenti del programma SBG.

97. L'interpretazione dinamica delle condizioni di ammissibilità che viene data dalla Commissione comporta rischi elevati che i finanziamenti non vengano utilizzati in maniera efficiente ed efficace dai paesi partner. Tuttavia, il quadro per la gestione dei rischi utilizzato dalla Commissione per i suoi programmi SBG non è ben sviluppato e i rischi non sono gestiti in maniera adeguata.

RACCOMANDAZIONE 2
GESTIONE DEI PRINCIPALI RISCHI PER L'EFFICACIA
DEI PROGRAMMI SBG

La Commissione dovrebbe rafforzare la propria gestione del rischio per meglio proteggere i fondi UE da dispersioni, sprechi e inefficienze. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) effettuare, all'inizio dei programmi SBG, una valutazione strutturata ed esplicita dei rischi fiduciari e per lo sviluppo, aggiornandola regolarmente nel corso dell'attuazione del programma;
- b) quale base per la valutazione del rischio fiduciario:
 - o utilizzare meglio le informazioni già disponibili, in particolare le valutazioni PEFA e CPIA, le informazioni sull'esecuzione del bilancio, le relazioni delle istituzioni superiori di controllo e dei parlamenti, nonché le informazioni provenienti dalle organizzazioni della società civile;
 - o fare maggior uso di altri strumenti quali, ad esempio, le indagini di monitoraggio della spesa pubblica, le revisioni della spesa pubblica e le relazioni sulla corruzione;
- c) quale base per la valutazione del rischio per lo sviluppo, effettuare un'accurata valutazione della pertinenza e della credibilità della strategia nazionale di sviluppo anche per quel che riguarda la credibilità della stessa in rapporto al bilancio e alle principali politiche settoriali;
- d) integrare nelle condizioni, nel dialogo e nel sostegno allo sviluppo delle capacità, una serie adeguata di misure precise per monitorare e ridurre i principali rischi identificati entro un termine specifico, includendo delle misure a breve termine laddove i sistemi di GFP siano particolarmente deboli.

98. La concezione e l'attuazione delle quattro componenti dei programmi SBG della Commissione (finanziamento, sostegno allo sviluppo delle capacità, condizioni e dialogo) non garantiscono l'ottimizzazione dell'impatto potenziale degli stessi:

- a) gli esborsi sono effettuati in maniera prevedibile e in linea con i sistemi di bilancio nazionali, ma non è chiara la logica seguita per determinare gli importi da impegnare per i singoli programmi SBG;
- b) Il sostegno allo sviluppo delle capacità è utile per rafforzare la GFP ma spesso non è basato su un'adeguata valutazione delle esigenze prioritarie e viene fornito solo in parte a causa di ritardi nell'attuazione. Nel 2008, la Commissione ha tuttavia adottato una strategia intesa a migliorare l'efficacia del suo sostegno allo sviluppo delle capacità;
- c) l'approccio della Commissione riguardo alle condizioni per l'esborso SBG basate sui risultati rispecchia il rilievo crescente che viene dato, nella cooperazione allo sviluppo, alla gestione orientata ai risultati. Tuttavia, è poco probabile che si ottenga un effetto incentivante a causa di gravi carenze dei meccanismi d'incentivazione, particolarmente per quel che riguarda le quote variabili, e delle difficoltà incontrate per stabilire se le condizioni siano state rispettate o meno;
- d) il dialogo è giustamente considerato dalla Commissione come un elemento chiave dei programmi SBG, ma il suo potenziale non viene pienamente sfruttato. I programmi SBG hanno avuto un effetto catalitico per quel che riguarda il rafforzamento del dialogo sul bilancio nazionale e la GFP, ma la mancanza di una strategia di dialogo per ciascun programma e le competenze non sufficienti presso le delegazioni rappresentano dei fattori chiave che limitano un maggiore e più efficace coinvolgimento nel dialogo.

**RACCOMANDAZIONE 3
RISORSE FINANZIARIE**

La Commissione dovrebbe stabilire gli importi da assegnare ai singoli programmi SBG con un migliore supporto e in maniera più trasparente. La Commissione dovrebbe:

- a) effettuare una valutazione strutturata che ponderi i rischi e i benefici;
- b) essere in grado di dimostrare che l'ammontare dei fondi assegnati al programma SBG è appropriato, considerati gli obiettivi e il quadro utilizzato per la valutazione dei rischi e dei benefici.

**RACCOMANDAZIONE 4
SOSTEGNO ALLO SVILUPPO DELLE CAPACITÀ**

In base alla sua recente nuova strategia in materia di cooperazione tecnica, la Commissione dovrebbe concentrare sui bisogni prioritari il proprio sostegno allo sviluppo delle capacità. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) effettuare una valutazione, con il paese partner e in coordinamento con gli altri donatori, dei suoi bisogni prioritari nel campo dello sviluppo delle capacità;
- b) concentrarsi sui settori in cui il suo sostegno può apportare il massimo valore aggiunto;
- c) accordare sufficiente attenzione ai bisogni di sostegno in materia di rendicontazione e di meccanismi anti corruzione del paese partner, nonché ai settori diversi dalla GFP.

RACCOMANDAZIONE 5 CONDIZIONI

La Commissione dovrebbe rafforzare la propria gestione delle condizioni riferite ai risultati. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) effettuare una valutazione formalizzata della proporzione più appropriata di quote fisse e variabili alla luce della situazione specifica del paese nonché degli obiettivi e dell'architettura del programma SBG;
- b) per quanto riguarda le condizioni generali di ammissibilità, definire in ogni convenzione di finanziamento un quadro di valutazione chiaro che definisca le condizioni, il calendario, la fonte di elementi probatori, ed i criteri rispetto ai quali si debba valutare se i progressi compiuti sono soddisfacenti;
- c) per quanto riguarda le condizioni specifiche per l'esborso delle quote variabili:
 - o definire con chiarezza gli indicatori, gli obiettivi da raggiungere, i metodi di calcolo e le fonti che permettono di effettuare verifiche;
 - o definire obiettivi impegnativi ma realistici utilizzando livelli di partenza, tendenze precedenti e un'adeguata valutazione degli impatti attesi dalle azioni e dalle dotazioni di bilancio pianificate per conseguire tali obiettivi;
- d) sostenere le decisioni di esborso con una dimostrazione più strutturata e formalizzata dei progressi soddisfacenti compiuti nel corso del periodo esaminato, definendo con chiarezza i criteri sulla cui base devono essere valutati i progressi, i progressi compiuti e le ragioni per cui i progressi possano non aver coinciso con quanto pianificato.

**RACCOMANDAZIONE 6
DIALOGO**

La Commissione dovrebbe rafforzare il proprio approccio al dialogo. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) definire, per ciascun programma SBG, una strategia in materia di dialogo che definisca gli obiettivi, il contenuto e le modalità della partecipazione della Commissione al dialogo;
- b) fare in modo che siano disponibili le competenze necessarie per permettere alle delegazioni di partecipare efficacemente al dialogo per i settori prioritari su cui si concentrano gli obiettivi del programma SBG;
- c) produrre relazioni per i portatori esterni di interessi che esponano il dialogo intrapreso e i relativi risultati.

- 99.** Le relazioni presentate dalla Commissione ai portatori esterni di interessi tendono a concentrarsi sui benefici potenziali dell'SBG e non sull'attuazione e i risultati dei programmi. Una ragione di ciò è che la Commissione non dispone di procedure interne di rendicontazione per valutare sistematicamente i progressi compiuti rispetto a tutti gli obiettivi dichiarati dei suoi programmi SBG che possa poi essere utilizzata come fonte d'informazione per le relazioni da fornire ai portatori esterni di interessi. Inoltre, in mancanza di un'adeguata metodologia di valutazione, la Commissione, come altri donatori, non può ancora dimostrare l'efficacia dei programmi SBG.

**RACCOMANDAZIONE 7
INFORMAZIONI SULLA REALIZZAZIONE O MENO
DEGLI OBIETTIVI DELL'SBG**

La Commissione dovrebbe migliorare la sua capacità di riferire in merito all'efficacia dei propri programmi SBG. A tale fine, la Commissione dovrebbe:

- a) monitorare sistematicamente i progressi compiuti rispetto a tutti gli obiettivi intermedi e finali dichiarati nel programma SBG e sviluppare di conseguenza il sistema interno di rendicontazione;
- b) continuare gli sforzi intrapresi, assieme ai propri partner, per definire una metodologia di valutazione appropriata e generalmente accettata che permetta di valutare l'impatto dei programmi SBG;
- c) operare una chiara distinzione, nelle relazioni presentate ai portatori esterni di interessi, tra l'«efficacia degli aiuti» in termini di processi di attuazione degli stessi e l'«efficacia degli aiuti» intesa come impatto finale dell'assistenza per quanto riguarda il miglioramento dei sistemi di GFP e la riduzione della povertà;
- d) fornire ai portatori esterni di interessi un quadro completo, chiaro ed accurato dei propri programmi SBG, in particolare per quel che riguarda i rischi specifici, compresa la corruzione, i progressi compiuti nell'attuazione dei programmi e il conseguimento degli obiettivi.

La presente relazione è stata adottata dalla Sezione III, presieduta da Jan KINŠT, Membro della Corte dei conti, a Lussemburgo nella riunione del 16 novembre 2010.

Per la Corte dei conti



Vítor Manuel da SILVA CALDEIRA
Presidente

SOSTEGNO AL BILANCIO: IMPEGNI E PROGRAMMAZIONE NEI PAESI ACP SINO AL 31.12.2009

Codice	Paese	Impegni 9° FES		Programmazione 10° FES		Impegni 10° FES	
		SBG	SSB	SBG	SSB	SBG	SSB
BB	Barbados		10 500 000		8 300 000		
BF	Burkina Faso	197 000 000	2 000 000	320 000 000	75 000 000	325 620 000	50 000 000
BI	Burundi	84 120 000		90 000 000		68 700 000	
BJ	Benin	92 580 000	97 000 000	100 000 000	75 600 000	76 900 000	25 000 000
BS	Bahamas			4 200 000			
BW	Botswana		51 416 000		62 000 000		60 000 000
BZ	Belize				10 000 000		
CD	Congo (RDC)	106 000 000				22 620 000	
CF	Repubblica centrafricana	18 530 000		34 000 000		29 210 000	
CG	Congo (Brazzaville)	30 450 000					
CV	Capo Verde	21 225 000		33 000 000		16 300 000	11 500 000
DM	Dominica		10 780 000	4 600 000			
DO	Repubblica dominicana	38 000 000	48 200 000	91 300 000	53 700 000		
ET	Etiopia	58 273 703	162 464 024	195 000 000	200 000 000		200 000 000
FK	Isole Falkland		4 547 116				
GA	Gabon				10 000 000		
GD	Grenada		10 000 000		5 000 000	5 290 000	
GH	Ghana	111 000 000	5 000 000	175 000 000	83 000 000	216 020 000	8 000 000
GM	Gambia			22 000 000			
GW	Guinea Bissau	18 100 000		32 000 000		32 950 000	
GY	Guyana	41 196 379		30 200 000	14 800 000		
HT	Haiti	36 200 000		48 000 000	10 000 000	64 580 000	
JM	Giamaica	32 550 000	12 250 000	60 500 000	33 000 000	41 900 000	33 000 000
KE	Kenya	125 000 000		126 800 000	66 400 000		
KM	Comore		16 465 000			7 270 000	
LC	Santa Lucia				6 900 000		
LR	Liberia	3 500 000		20 200 000		27 000 000	
LS	Lesotho			53 800 000		26 000 000	

ALLEGATO I

Codice	Paese	Impegni 9° FES		Programmazione 10° FES		Impegni 10° FES	
		SBG	SSB	SBG	SSB	SBG	SSB
MG	Madagascar	129 500 000		170 000 000	160 000 000	90 000 000	
ML	Mali	156 530 000	87 000 000	150 000 000	106 500 000	155 700 000	
MR	Mauritania			38 000 000	29 000 000		
MS	Montserrat		17 200 000				
MU	Maurizio	28 552 531	44 357 000	43 500 000		44 990 000	16 600 000
MW	Malawi	85 500 000		175 000 000	60 000 000	123 890 000	
MZ	Mozambico	149 922 000	92 700 000	311 000 000	181 200 000	315 110 000	30 000 000
NA	Namibia		85 000 000		60 200 000		
NC	Nuova Caledonia		21 500 000				
NE	Niger	181 000 000		150 000 000	135 000 000	93 000 000	15 000 000
PM	Saint Pierre e Miquelon		12 810 000				
RW	Ruanda	101 764 000		175 000 000	35 000 000	184 440 000	78 800 000
SC	Seychelles			7 500 000		15 500 000	
SH	Sant'Elena		15 590 000				
SL	Sierra Leone	62 000 000		90 000 000	10 000 000	64 820 000	
SN	Senegal	53 000 000		133 000 000	25 000 000	75 000 000	
ST	São Tomé e Príncipe				13 300 000		
TC	Isole Turks e Caicos	14 635 000					
TD	Ciad	23 800 000					
TG	Togo	5 000 000		32 000 000		32 500 000	
TT	Trinidad e Tobago		27 300 000		24 300 000		
TZ	Tanzania	201 000 000	43 500 000	305 000 000	139 000 000	314 840 000	70 000 000
UG	Uganda	92 000 000	17 500 000	175 000 000	55 000 000	175 000 000	
VC	Saint Vincent				6 200 000		
VU	Vanuatu	4 750 000		8 600 000			
WS	Samoa				25 500 000		15 300 000
ZM	Zambia	179 000 000	93 000 000	232 000 000	136 000 000	255 000 000	35 000 000
TOTALE		2 481 678 612	988 079 139	3 636 200 000	1 914 900 000	2 900 150 000	648 200 000

SOSTEGNO AL BILANCIO: IMPEGNI NEI PAESI ASIATICI E LATINOAMERICANI SINO AL 31.12.2009

Codice	Paese	SBG	SSB	TOTALE
BD	Bangladesh	0	105 000 000	105 000 000
BO	Bolivia	0	96 500 000	96 500 000
EC	Ecuador	0	54 600 000	54 600 000
GT	Guatemala	0	33 800 000	33 800 000
HN	Honduras	60 500 000	34 000 000	94 500 000
ID	Indonesia	0	145 000 000	145 000 000
IN	India	0	340 000 000	340 000 000
KG	Kirghizistan	0	65 000 000	65 000 000
KH	Cambogia	23 100 000	30 000 000	53 100 000
LA	Laos	16 200 000	0	16 200 000
NI	Nicaragua	75 500 000	92 900 000	168 400 000
NP	Nepal	0	38 000 000	38 000 000
PE	Peru	0	60 800 000	60 800 000
PH	Filippine	0	59 000 000	59 000 000
PK	Pakistan	0	109 000 000	109 000 000
PY	Paraguay	24 000 000	54 000 000	78 000 000
SV	El Salvador	37 000 000	37 100 000	74 100 000
TJ	Tagikistan	0	43 000 000	43 000 000
UY	Uruguay	0	8 000 000	8 000 000
VN	Vietnam	102 000 000	16 000 000	118 000 000
	TOTALE	338 300 000	1 421 700 000	1 760 000 000

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

SINTESI

I.

La Commissione accoglie con soddisfazione l'audit della Corte sul sostegno al bilancio, che considera un utile contributo all'ulteriore perfezionamento del suo approccio per fornire aiuti mediante questo strumento. Il consenso europeo sulla politica di sviluppo (approvato dal Parlamento europeo, dal Consiglio, dagli Stati membri e dalla Commissione nel 2005) ha stabilito che il sostegno al bilancio è la modalità di aiuto preferita dall'Unione europea. Tale politica è stata approvata a seguito di una notevole esperienza nell'attuazione di programmi di sostegno al bilancio, che sottolineano i potenziali benefici di tale sostegno nel contribuire alle politiche nazionali di riduzione della povertà e di riforma economica. La prospettiva di aumentare la quota relativa di aiuti concessa mediante il sostegno al bilancio rappresenta una risposta ai limiti riscontrati dall'approccio basato sul progetto nel sostenere le riforme strutturali. Come osserva giustamente la Corte, il sostegno al bilancio, essendo distribuito mediante i sistemi nazionali, tende a rafforzare il coinvolgimento, a sostenere il ruolo delle istituzioni nazionali, a promuovere la responsabilità interna e a facilitare il conseguimento degli obiettivi di sviluppo.

I programmi di sostegno al bilancio generale (GBS) della Commissione esistono nella loro forma attuale fin dalla comunicazione del 2000 «Sostegno della Comunità ai programmi di riforma economica e all'adeguamento strutturale: bilancio e prospettive» (COM 2000-58). La Commissione intende aggiornare la sua politica di sostegno al bilancio nel 2011 dopo una consultazione pubblica basata su un Libro verde che ha l'obiettivo di raccogliere pareri e contributi nell'intento di migliorare il suo approccio futuro e le sue attuali attività con gli Stati membri per un'impostazione più coordinata al sostegno al bilancio dell'UE.

III.

La Commissione s'impegna a garantire il rispetto degli orientamenti OCSE sulle buone prassi in materia di sostegno al bilancio al fine di massimizzare i potenziali benefici di tale sostegno. Ciò comporta regimi di controllo congiunto, l'armonizzazione della comunicazione, la razionalizzazione delle condizioni di erogazione e l'allineamento delle erogazioni e delle revisioni per adeguarsi al calendario finanziario nazionale. I principi alla base di tale approccio sono saldamente radicati nelle dichiarazioni di Parigi e di Accra sull'efficacia degli aiuti, che la Commissione condivide pienamente. Una questione fondamentale a tale proposito è l'importanza di fornire il sostegno al bilancio in modo puntuale e prevedibile, di modo che i paesi possano prontamente pianificare l'aumento dei programmi di spesa pubblica incentrati sulla povertà.

La Commissione si adopera costantemente per migliorare l'efficacia dell'elaborazione e della gestione dei suoi programmi di sostegno al bilancio generale. È stata data particolare attenzione alla necessità di dimostrare e monitorare l'ammissibilità al sostegno al bilancio incentrandosi sulle politiche macroeconomiche, sul miglioramento della gestione delle finanze pubbliche e su strategie di riduzione della povertà credibili. A seguito delle osservazioni della Corte nelle sue relazioni annuali, la Commissione ha recentemente approfondito le sue valutazioni di ammissibilità mediante una procedura più strutturata e formalizzata.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

IV.

Gli obiettivi generali e specifici dei programmi GBS della Commissione derivano direttamente dagli obiettivi delle strategie nazionali di sviluppo e di riduzione della povertà che tali programmi sono intesi a sostenere. Nei paesi in cui i settori sociali sono una componente significativa delle strategie di riduzione della povertà, queste sono state prese in considerazione nei programmi GBS. L'intenzione della Commissione è di adottare una logica d'intervento più precisa per i programmi GBS al fine di fornire un'articolazione più chiara tra gli obiettivi generali e quelli specifici e garantire una definizione più precisa di questi ultimi.

V.

La Commissione sta rafforzando il suo quadro di gestione dei rischi, in particolare nel contesto della revisione delle linee guida sul sostegno al bilancio. La Commissione adotta già diverse importanti misure di riduzione del rischio nell'elaborazione e attuazione dei suoi programmi di sostegno al bilancio. Laddove la Commissione rileva progressi insufficienti, le erogazioni sono sospese fino a quando non vengono stabilite misure o rassicurazioni credibili.

VI.

La dotazione GBS viene stabilita principalmente mediante la valutazione dei benefici previsti e viene adeguata alla luce della valutazione dei rischi. La Commissione sta rivedendo i criteri che orientano le decisioni sugli importi programmati per il sostegno al bilancio mediante la consultazione basata sul Libro verde con l'intento di introdurre un approccio più strutturato.

VII.

La Commissione intende fornire sostegno allo sviluppo delle capacità nell'ambito dei programmi di sostegno al bilancio con l'intento di garantire la pertinenza e l'efficacia. Sono stati osservati diversi importanti risultati in politiche settoriali fondamentali legate al sostegno della responsabilità interna, ai sistemi di monitoraggio della povertà e alla gestione delle finanze pubbliche. Al fine di ottenere risultati sostenibili e coerenti nella cooperazione tecnica, è fondamentale una maggiore attenzione verso la progettazione e una comprensione del contesto istituzionale. Per tale motivo la Commissione ha recentemente adottato la sua strategia di base sulla cooperazione tecnica che viene ormai applicata sempre più frequentemente e che istituisce un quadro di valutazione e di individuazione delle necessità. Inoltre, in molti casi il sostegno allo sviluppo delle capacità per le istituzioni superiori di controllo, per i parlamenti o nel monitoraggio della povertà è fornito mediante programmi distinti ma complementari.

VIII.

La Commissione ha introdotto nel sostegno al bilancio condizioni legate ai risultati, tenendo conto degli insegnamenti tratti negli anni. Tale approccio è stato fondamentale per garantire una maggiore attenzione ai risultati del monitoraggio del GBS nei paesi ed è stato spesso accompagnato da un sostegno al rafforzamento dei punti deboli dei sistemi statistici. La Commissione sta attualmente riesaminando la sua esperienza, inclusa la misura in cui i paesi ritengono che le condizioni legate ai risultati siano un incentivo efficace per un funzionamento migliore, mediante la consultazione del Libro verde sul futuro del sostegno al bilancio dell'UE. In tale contesto il Libro verde intende stabilire il modo migliore in cui le condizioni possono contribuire al dialogo politico e promuovere e rilevare progressi nei risultati di sviluppo dei paesi partner.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

IX.

Il dialogo politico è fondamentale in qualsiasi programma di sostegno al bilancio generale. Questo si basa generalmente su un quadro dei multidonatori in cui la Commissione è attivamente impegnata. Un approccio più strategico alla gestione e alla documentazione del dialogo politico, insieme a una continua attenzione alla formazione, rafforzerà ulteriormente l'efficacia del dialogo. Nel contesto del Libro verde e delle discussioni in corso con gli Stati membri dell'UE, la Commissione sta analizzando in che modo ottimizzare l'impatto potenziale del dialogo politico nel contesto dei programmi di sostegno al bilancio generale.

X.

La Commissione pubblica un'ampia gamma di informazioni su questioni riguardanti il sostegno al bilancio, come la relazione annuale sull'assistenza esterna, le schede paese sul sostegno al bilancio inviate agli Stati membri e al Parlamento europeo, le valutazioni dei paesi e, nei paesi ACP, le relazioni annuali congiunte sull'attuazione del DSN.

La Commissione non è la sola ad affrontare le importanti problematiche poste da una comunicazione esaustiva dell'impatto del sostegno al bilancio generale. Viene tuttavia riconosciuta la forte richiesta di tali informazioni da parte dei soggetti esterni interessati. La Commissione prende sul serio tali problematiche e sta lavorando per fornire maggiori informazioni sui risultati dei programmi GBS.

La Commissione ha assunto un ruolo di leader nell'elaborazione di una metodologia di valutazione con l'OCSE/DAC che definisca in modo chiaro i principali canali mediante cui il sostegno al bilancio contribuisce alla riduzione della povertà.

Si prevede che, con l'avanzare delle valutazioni, queste verranno prese in considerazione nelle relazioni annuali della Commissione sulla gestione dell'assistenza esterna. Nel frattempo, la Commissione ha già adottato misure per rafforzare la copertura del sostegno al bilancio nella sua relazione annuale 2010 e mediante informazioni nazionali aggiuntive sul sostegno al bilancio fornite agli Stati membri e al Parlamento europeo. La Commissione è pronta a migliorare ulteriormente la sua comunicazione del sostegno al bilancio alla luce delle osservazioni delle parti interessate.

XI.

La Commissione apprezza le raccomandazioni della Corte nel contesto dei programmi GBS contenute nelle relazioni annuali recenti e nella presente relazione speciale e le utilizzerà come contributo per perfezionare e approfondire l'ambito delle sue linee guida metodologiche per il sostegno al bilancio generale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

INTRODUZIONE

6.

Il sostegno all'adeguamento strutturale è stato fornito in diversi modi nell'ambito dei FES precedenti. L'attuale sostegno al bilancio generale della Commissione si basa sulla comunicazione intitolata «Sostegno della Comunità ai programmi di riforma economica e all'adeguamento strutturale: bilancio e prospettive» (COM 2000-58 del 4.2.2000) e sulle linee guida successive.

8.

Il consenso europeo racchiude gli obiettivi per promuovere l'uso del sostegno al bilancio, se le circostanze lo consentono, come mezzo per il rafforzamento del coinvolgimento, per il sostegno delle procedure e della responsabilità nazionale del partner, per il finanziamento delle strategie nazionali di riduzione della povertà (compresi i costi operativi dei bilanci relativi alla salute e all'istruzione) e per la promozione di una gestione sana e trasparente delle finanze pubbliche.

9.

Il sostegno al bilancio generale incoraggia l'individuazione delle restrizioni politiche e istituzionali all'esercizio efficace delle funzioni dei governi partner. Mira inoltre a contribuire alla rimozione graduale di tali restrizioni e s'incentra sui risultati nazionali complessivi piuttosto che su risultati limitati e specifici.

OSSERVAZIONI

17.

Gli obiettivi generali e specifici dei programmi GBS della Commissione derivano direttamente dagli obiettivi delle strategie di sviluppo che tali programmi devono sostenere. Laddove tali strategie sono strategie di riduzione della povertà che danno rilievo ai settori sociali, queste sono state prese in considerazione nei programmi GBS.

L'intenzione della Commissione è quella di meglio adeguare gli obiettivi alle circostanze particolari del paese.

18.

La Commissione è incoraggiata dal riconoscimento della Corte che il sistematico inserimento degli obiettivi macroeconomici e di PFM rappresenta un elemento positivo. Gli obiettivi dei programmi GBS dovrebbero derivare dalle priorità nazionali. È il caso del Laos, dove il controllo interno non è la priorità principale della PFM del governo e l'attenzione è posta su altri settori critici della riforma della PFM a cui la Commissione e altri donatori stanno fornendo sostegno. Per quanto riguarda il Nicaragua, la convenzione di finanziamento GBS descrive le debolezze della PFM e le principali misure correttive adottate dal governo. I progressi degli obiettivi specifici della riforma della PFM definiti dal governo e da donatori GBS nel quadro di una convenzione di finanziamento congiunta per il sostegno al bilancio generale sono stati monitorati mediante un quadro di valutazione della performance (QVP). Le condizioni stabilite nella convenzione di finanziamento per l'erogazione delle tranche del programma GBS si riferiscono esplicitamente alla convenzione di finanziamento congiunta e al QVP.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Anche per quanto riguarda il Paraguay le condizioni di erogazione comprendono numerosi criteri legati alla PFM. La Commissione concorda tuttavia sul fatto che gli obiettivi della PFM, che possono essere legati agli indicatori e alle condizioni di erogazione, potrebbero essere più specifici e si sta occupando di questo aspetto nella revisione delle sue linee guida.

19.

La Commissione è consapevole del fatto che gran parte delle recenti strategie di sviluppo nazionale pone l'accento sulla crescita e sulle infrastrutture rispetto alle strategie del decennio scorso. In tale contesto, la crescita sostenibile viene indicata nelle linee guida GBS della Commissione come un obiettivo globale fondamentale nella logica d'intervento e ciò viene esplicitamente sottolineato anche in diversi programmi GBS più recenti. Anche laddove le questioni legate alla crescita non sono esplicitamente indicate come obiettivi specifici nei programmi GBS, queste vengono generalmente affrontate nel contesto della valutazione complessiva della strategia nazionale che viene effettuata al momento della formulazione e prima di ogni erogazione mediante una valutazione dei progressi relativi agli indicatori del QVP. Nel caso dell'Uganda, quindi, anche se le questioni legate alla crescita non sono esplicitamente indicate come obiettivi specifici del programma, queste vengono tuttavia rilevate nel QVP e valutate dalla Commissione prima di ogni erogazione. La revisione della logica d'intervento nelle linee guida GBS cercherà di chiarire la definizione di obiettivi specifici. Si prevede che ciò si modulerà sulla metodologia di valutazione del sostegno al bilancio recentemente elaborata.

20.

Il sostegno al bilancio generale (GBS) non è inteso per definizione a sostenere un settore specifico, ma piuttosto a fornire risorse aggiuntive discrezionali al fine di sostenere la stabilità macroeconomica, la gestione delle finanze pubbliche e di rafforzare le prospettive di attuazione dei suoi programmi di spesa pubblica in tutta la sua vasta gamma di politiche di sviluppo. In un numero limitato di casi (Tanzania e Repubblica dominicana nell'ambito del nono FES e Zambia e Repubblica dominicana nell'ambito del decimo FES), la specificazione degli obiettivi GBS di riduzione della povertà comprende un settore sociale che è anche un settore focale. Anche se l'approccio della Commissione dà risalto ai settori sociali nella definizione degli obiettivi durante l'elaborazione dei programmi GBS, l'attuazione ha tuttavia tenuto pienamente conto dei progressi nell'intera gamma degli indicatori della povertà nel quadro di valutazione della performance del paese.

21.

La Commissione ritiene che il suo coordinamento con altri fornitori di GBS sia in gran parte dei casi avanzato e strutturato. La Commissione contribuisce attivamente al processo che coinvolge i paesi partner e i donatori GBS e che porta alla definizione dei quadri nazionali di valutazione della performance. La Commissione ha sottoscritto il codice di condotta dell'UE in materia di complementarietà e divisione dei compiti nell'ambito della politica di sviluppo del 2007 e intende garantire che gli obiettivi GBS siano coerenti con tale impegno. La Commissione ritiene che la questione della misura in cui i programmi GBS dovrebbero comprendere obiettivi settoriali andrebbe ulteriormente analizzata.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

22.

L'articolazione di obiettivi specifici nelle convenzioni di finanziamento verrà resa più chiara e più dettagliata. Inoltre, la Commissione istituirà un quadro di valutazione dei progressi da conseguire nel corso di un programma di bilancio generale.

23.

La Commissione accoglie con soddisfazione il riconoscimento del miglioramento della chiarezza e della struttura delle convenzioni di finanziamento del decimo FES, che rispecchia altresì le osservazioni della Corte contenute nelle relazioni DAS del 2008 e del 2009 e svilupperà ulteriormente tale approccio per renderlo generalizzato.

23. a)

La Commissione sta perfezionando i suoi orientamenti al fine di fornire un quadro più chiaro per la valutazione della pertinenza e della credibilità delle strategie di sviluppo e dei programmi di riforma della PFM.

23. b)

La Commissione ha recentemente (giugno 2010) adottato un approccio strutturato al fine di individuare gli obiettivi chiave e i progressi di monitoraggio nelle riforme della PFM. Sta ora analizzando come estendere tale approccio alle strategie di riduzione della povertà.

Riquadro 1 – Selezione e formulazione degli obiettivi

Pratica «debole» della Commissione: Nicaragua

Il programma GBS in Nicaragua è stato concepito per sostenere gli obiettivi del piano di sviluppo nazionale del governo, con un'attenzione particolare per le zone rurali. Tale attenzione per le zone rurali si riflette negli indicatori selezionati, che si riferiscono ad aspetti chiave degli obiettivi/priorità del piano. Tali aspetti comprendono la malnutrizione infantile, l'accesso all'acqua potabile, l'accesso al sistema sanitario pubblico e l'accesso ai terreni, gli investimenti in zone rurali e il decentramento della spesa pubblica.

Gli obiettivi relativi al miglioramento della PFM sono stati definiti dal governo e da donatori GBS nel quadro di una convenzione di finanziamento congiunta per il sostegno al bilancio generale, compreso un quadro di valutazione della performance. Le condizioni stabilite per l'erogazione delle tranche del programma si riferiscono esplicitamente alla convenzione di finanziamento congiunta e al QVP. La Commissione concorda sul fatto che i legami tra gli obiettivi, i risultati attesi, gli indicatori e le condizioni di erogazione possono essere meglio articolati e sta provvedendo in tal senso nella revisione delle sue linee guida.

26.

L'approccio dinamico adottato dalla Commissione è utilizzato da gran parte dei fornitori di sostegno al bilancio generale compreso l'FMI, la Banca mondiale e gli Stati membri dell'UE che forniscono tale sostegno.

27.

Il rischio di mancato utilizzo delle risorse di sostegno al bilancio è una sintesi del rischio di inosservanza dei tre criteri di ammissibilità per l'uso dello strumento. La Commissione elaborerà la sua valutazione del rischio e la estenderà ad altri usi nella fase di programmazione FES.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

28.

La Commissione gestisce i rischi associati ai programmi di sostegno al bilancio generale mediante la valutazione rigorosa dei criteri di ammissibilità e in particolare monitorando il conseguimento degli obiettivi di performance concordati. Laddove la Commissione rileva progressi insufficienti, le erogazioni sono sospese fino a quando non vengono stabilite misure o assicurazioni credibili. Non vi è pertanto alcun rischio finanziario. La Commissione intende elaborare ed estendere il quadro di valutazione del rischio nel contesto della revisione delle sue linee guida.

29.

I punti deboli dei sistemi di PFM possono comportare un potenziale rischio di gestione e di sviluppo per i fondi governativi nei paesi interessati. È per tale ragione che la Commissione e altri donatori effettuano analisi dettagliate della PFM, utilizzando la metodologia PEFA, riconosciuta a livello internazionale, prima di ogni operazione di sostegno al bilancio generale. Inoltre, la Commissione richiede che i potenziali beneficiari del sostegno al bilancio generali adottino una strategia di riforma della PFM pertinente e credibile. L'attuazione di tale strategia è attentamente monitorata e studiata dalla Commissione in collaborazione con altri donatori, anche mediante l'aggiornamento periodico della valutazione PEFA iniziale.

30.

L'esistenza della corruzione ostacola l'efficacia dell'aiuto in generale e il suo impatto potenziale non è assolutamente limitato solo ai programmi di sostegno al bilancio generale. È evidente che il costante miglioramento dei sistemi di controlli finanziario e di appalto perseguito nel contesto dei programmi di sostegno al bilancio generale riduce in modo efficace le possibilità di corruzione.

Nel Libro verde la Commissione affronta la questione delle misure che l'UE dovrebbe adottare qualora il livello di rischio di frode e corruzione fosse considerato elevato.

32.

Le metodologie del Regno Unito e della Francia sono basate sulle medesime valutazioni PEFA utilizzate dalla Commissione. Non vi è pertanto alcuna differenza significativa nelle informazioni delle valutazioni PFM della Commissione, del Regno Unito o della Francia. L'unica differenza importante riguarda l'uso del PEFA nell'approccio del Regno Unito e della Francia per effettuare una valutazione esplicita del rischio fiduciario.

La Commissione sta inoltre sviluppando ulteriormente il suo quadro di valutazione del rischio. Nella valutazione dei sistemi PFM fa inoltre un uso più sistematico delle relazioni delle corti dei conti nazionali, come mettono in evidenza gli orientamenti rivisti sulla comunicazione PFM pubblicati nel giugno 2010.

33.

La Commissione accetta di promuovere un uso più ampio degli strumenti disponibili per integrare e approfondire le valutazioni effettuate utilizzando il quadro PEFA riconosciuto a livello internazionale.

Gli orientamenti rivisti della Commissione sulla comunicazione PFM che sono stati pubblicati nel giugno 2010 prevedono esplicitamente la presentazione di relazioni sulla corruzione e la Commissione continuerà a esaminare regolarmente le possibilità di ulteriori studi sulla corruzione.

34.

Sotto l'autorità dell'istituzione superiore di controllo di un paese beneficiario, sono utili controlli aggiuntivi e altre misure specifiche per aumentare la trasparenza e approfondire le analisi esistenti del sistema PFM. In tale contesto, le linee guida della Commissione sul sostegno al bilancio generale sottolineano il valore degli audit selezionati dei sistemi di controllo interno per fornire maggiori indicazioni su come affrontare lo sviluppo delle capacità nella gestione delle finanze pubbliche (PFM) e ridurre i rischi. L'ulteriore sviluppo del quadro di valutazione del rischio della Commissione fornirà un approccio più preciso per individuare i rischi principali e definire le misure appropriate per la loro riduzione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

35.

Le misure citate dalla Corte (audit, «public expenditure tracking surveys» e «public expenditure reviews») sono procedure lunghe da progettare e gestire fino al loro completamento. Lo sviluppo del quadro di valutazione del rischio della Commissione fornirà un approccio più preciso per individuare i rischi principali e definire il calendario e l'ordine di priorità delle misure volte a gestire tali rischi. In tale contesto, la Commissione intende promuovere l'uso di misure più a breve termine.

36.

Il problema della corruzione è già stato affrontato nel modello rivisto delle revisioni PFM sui programmi in corso istituito nel giugno 2010. Inoltre, nell'attuazione dei programmi GBS, l'emergenza della corruzione porta generalmente a un dialogo rafforzato e intenso con il governo per far fronte a tale questione. Per esempio, in Tanzania (2008) e in Zambia (2009) è stato deciso di sospendere le erogazioni del sostegno al bilancio in attesa di progressi e dell'elaborazione di piani d'azione in risposta a casi specifici di corruzione.

Riquadro 2 – Ridurre il rischio fiduciario Buona pratica della Commissione: Etiopia

L'Etiopia costituisce un esempio interessante di programma che utilizza sistemi governativi decentrati e che promuove il loro rafforzamento. Anche se non è attuato dalla Commissione nell'ambito della modalità di sostegno al bilancio, alcune caratteristiche specifiche potrebbero essere applicate ai programmi GBS.

Pratica «debole» della Commissione: Paraguay

I documenti preparatori del programma GBS in Paraguay presentavano una panoramica dei principali punti di debolezza della PFM sulle base delle analisi disponibili e delle discussioni con i servizi governativi. Tale analisi si basava sul piano di riforma della PFM avviato dalle autorità del Paraguay. Durante l'attuazione, il programma ha consentito di affrontare i principali punti di debolezza della PFM che sono stati ulteriormente messi in risalto dall'analisi PEFA. Il governo del Paraguay ha preparato un piano di riforma della PFM dettagliato che è passato con successo da un esecutivo all'altro dopo lo storico cambiamento delle elezioni del 2007. Il programma fornisce inoltre assistenza tecnica per sostenere il programma di riforma del governo, insieme alla Banca mondiale e alla Banca di sviluppo interamericana. Non vi è pertanto alcun rischio finanziario.

La Commissione rafforzerà ulteriormente il suo quadro di gestione dei rischi e ne terrà conto nel contesto della revisione delle linee guida sul sostegno al bilancio generale.

37.

Nella sua valutazione dell'ammissibilità dei programmi di sostegno al bilancio, la Commissione effettua una valutazione della pertinenza e della credibilità della strategia di base. Tale valutazione sarà più strutturata e sarà più chiaramente legata alla progettazione GBS. Nelle linee guida riviste saranno inclusi ulteriori orientamenti.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

38.

I DSRP e le loro strategie nazionali equivalenti sono alla base di tutti gli aiuti della Commissione e non solo del GBS. Più in generale, tutti i donatori DAC intendono allineare il loro aiuto ai DSRP o alle loro strategie nazionali equivalenti. Nei paesi che ricevono il GBS, i DSRP sono soggetti agli esami congiunti di consulenza del personale della Banca mondiale/FMI, sulla base dei quali le due istituzioni hanno giudicato le strategie una base sufficiente per i prestiti agevolati.

Il miglioramento della procedura di bilancio e i suoi nessi con le strategie di sviluppo nazionale sono al centro delle riforme PFM sostenute mediante i programmi GBS. Sono necessari ulteriori sforzi per rafforzare tali correlazioni.

39.

Le questioni legate ai rischi di sviluppo sono generalmente incluse nelle schede di azione e di identificazione nella parte dedicata ai rischi. La Commissione renderà il suo quadro di valutazione del rischio più esplicito, in linea con l'impostazione attualmente adottata per gli Stati fragili. Nelle linee guida riviste della Commissione verranno inclusi ulteriori orientamenti sulla valutazione dei rischi di sviluppo.

Nel caso dell'Uganda, la Commissione sta attualmente lavorando con altri donatori al fine di individuare settori chiave in cui possono essere necessarie misure di riduzione del rischio.

Per quanto riguarda il Paraguay, i rischi individuati dallo studio della Commissione per il GBS del giugno 2005 sono stati presi in considerazione nella formulazione. Il governo del Paraguay ha adottato nel 2006 la sua nuova impostazione strategica in materia di povertà, che intende affrontare i punti di debolezza rilevati. Il programma GBS è stato concepito per sostenere l'attuazione di tale strategia (e in particolare il rafforzamento istituzionale, il coordinamento interistituzionale e la definizione delle priorità d'investimento sociale).

43.

La Commissione riesaminerà le modalità di decisione degli importi programmati per il sostegno al bilancio generale (cfr. punto 44), anche mediante la consultazione basata sul Libro verde sul sostegno al bilancio, nell'intento di introdurre un'impostazione più strutturata che comprenda una valutazione più esplicita dei benefici e dei rischi previsti. A tale valutazione contribuiranno obiettivi più precisi. Si tratta di una questione complessa che dovrà tenere conto degli obiettivi generali delle operazioni GBS e del quadro globale della cooperazione della Commissione con il paese partner.

44.

Nei limiti dell'importo complessivo assegnato a un programma indicativo di un paese partner, l'entità finanziaria della dotazione GBS potenziale dipende dall'importanza dei benefici previsti, come il conseguimento degli obiettivi generali del DSN e degli obiettivi più specifici nei settori focali di cooperazione. La dotazione GBS potenziale può essere adattata alla luce della valutazione del rischio. L'importo proposto è il risultato del dialogo e dei negoziati con i paesi partner e con gli Stati membri e tiene conto di altri importanti fattori, come i precedenti del governo nella gestione efficace del sostegno al bilancio, la presenza di altri fornitori di sostegno al bilancio, il grado di coordinamento e l'opportunità di dialogo politico.

47.

La Commissione accoglie con soddisfazione il riconoscimento da parte della Corte della prevedibilità generalmente buona delle erogazioni del sostegno al bilancio generale e del loro allineamento ai cicli e ai calendari di bilancio del paese.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

51-55.

Il sostegno allo sviluppo delle capacità della Commissione sempre più viene fornito in linea con i principi della recente strategia di base sulla cooperazione tecnica. Tale strategia istituisce un quadro di valutazione e individuazione delle necessità. In molti casi il sostegno allo sviluppo delle capacità per le istituzioni superiori di controllo, per i parlamenti o nel settore sanitario o dell'istruzione è fornito mediante programmi distinti onde garantire una buona pianificazione dei programmi e una migliore assegnazione dei fondi e della loro puntuale spesa. Inoltre l'analisi delle necessità di sviluppo delle capacità deve sempre tenere conto dei programmi degli altri donatori e della necessaria divisione dei compiti in ciascun settore.

57.

I fondi dei programmi GBS destinati al sostegno allo sviluppo delle capacità vengono spesso impegnati solo in parte. Di conseguenza, la Commissione attua sempre più frequentemente i programmi di sviluppo delle capacità mediante programmi distinti, soggetti a specifiche fasi di individuazione e formulazione. I programmi di sviluppo delle capacità pongono tuttavia sfide particolari e sono generalmente necessari diversi anni prima di ottenere risultati sostenibili.

Riquadro 3 – Sostegno allo sviluppo delle capacità

Pratica «debole» della Commissione: Benin

La correlazione tra il sostegno UE al bilancio generale del sistema PFM nel Benin e il sostegno di altri donatori è stato possibile solo dal 2006. Essa è il risultato dell'elaborazione del quadro strategico «gestion budgétaire axée sur les résultats» (CAR-GBAR) avviato dalla Commissione. È stato un processo lungo e difficile finanziato dal programma di sviluppo delle capacità della Commissione per le riforme volte al conseguimento degli obiettivi di gestione pubblica.

Nel quadro del decimo FES, la Commissione sta fornendo sostegno allo sviluppo delle capacità del piano d'azione PFM del governo sulla base della valutazione PEFA e successivamente di una valutazione delle necessità. Tale sostegno è disciplinato da una convenzione di finanziamento distinta ma s'incentra sui principali settori PFM discussi tra il governo e il gruppo di donatori del sostegno al bilancio generale. La Commissione attuerà il progetto con il sostegno finanziario di tre Stati membri.

Riquadro 4 – Selezione delle condizioni

Pratica «debole» della Commissione: Benin

- Nella sua strategia di sviluppo nazionale, il governo del Benin ha definito e concordato all'interno del gruppo di lavoro sull'istruzione, di cui è membro la Commissione, indicatori e obiettivi per il settore dell'istruzione. Gli indicatori e gli obiettivi si riferiscono a questioni quantificabili e non includono aspetti sistematicamente qualitativi. Anche le valutazioni effettuate dal governo e dai donatori nelle analisi congiunte annuali vengono utilizzate dalla delegazione per valutare la performance complessiva.
- L'esclusione (neutralizzazione) di due indicatori relativi al settore sanitario nel calcolo della tranche variabile per il 2006 è stata una risposta pragmatica a tale questione al fine di garantire una coerenza politica continua. La decisione ha fatto seguito a un'intensa discussione con il governo e altri partner dello sviluppo nel quadro del continuo dialogo sul sostegno al bilancio generale.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

- Non tutti i punti di debolezza legati alla PFM possono essere affrontati nell'ambito delle tranche variabili del sostegno al bilancio ma devono essere affrontati mediante le condizioni generali della PFM, lo sviluppo delle capacità e il dialogo politico. Anche il coordinamento con altri donatori in tali questioni è importante (per esempio nel Benin la riscossione delle imposte è attentamente monitorata dall'FMI). Fino al 2009 la riscossione delle imposte nel Benin non poneva grandi problemi grazie al contesto macroeconomico allora positivo, il che spiega perché tale indicatore non è stato selezionato nel 2008. Occorre notare che il controllo esterno è effettuato nel quadro del programma di riforma della PFM.

62.

Il dialogo politico radicato nei processi politici e di bilancio di un paese partner è fondamentale per garantire che le misure politiche necessarie per il conseguimento degli obiettivi concordati siano individuate, discusse e adeguatamente finanziate. Tale dialogo contribuisce a garantire una correlazione più chiara tra l'uso delle risorse (compreso il sostegno al bilancio) e il conseguimento dei risultati ma resta ancora molto da fare per renderlo più efficiente. Garantire la coerenza tra gli obiettivi e le risorse è responsabilità del governo, che la Commissione e altri partner dello sviluppo possono influenzare solo indirettamente. La Commissione affronta tuttavia tale questione attivamente nel contesto del suo continuo dialogo con i governi partner.

63.

La Commissione e altri partner dello sviluppo intendono garantire che i punti di riferimento e gli obiettivi siano chiari, realistici e ambiziosi. Al contempo, nel rispetto del coinvolgimento del paese, gli obiettivi fissati devono essere responsabilità principale delle autorità nazionali.

In determinati casi, come in Paraguay, gli obiettivi che non sono diversi dai punti di riferimento sono adeguati quando l'obiettivo è quello di mantenere una performance già buona a fronte dell'aumento della popolazione.

65.

La Commissione, laddove l'abbia ritenuto necessario, ha scelto di fornire una tranche aggiuntiva per far fronte a questioni pertinenti in materia di riforme e sviluppo, e di dare nuovo slancio al processo di riforma e al dialogo politico mediante condizioni aggiuntive.

66.

La Commissione accoglie con soddisfazione il riconoscimento della Corte riguardo al miglioramento della sua analisi nell'ambito del decimo FES. Per quanto riguarda la gestione delle finanze pubbliche, la Commissione migliorerà i suoi orientamenti al fine di fissare obiettivi di riforma precisi nel campo della PFM e di migliorare il monitoraggio della stessa.

67.

Quando ritiene che i dati non sono affidabili, la Commissione non li utilizza negli obiettivi della tranche variabile.

Qualora nei sistemi statistici nazionali vengano rilevate gravi lacune, il sostegno alle misure pertinenti di sviluppo delle capacità viene sistematicamente valutato dalla Commissione.

Anche se la performance relativa agli obiettivi viene analizzata annualmente, è più corretto valutare l'effetto di incentivazione degli obiettivi delle tranche variabili nel medio termine, quando è possibile osservare delle tendenze e confermare i progressi. Al contempo, una prospettiva più a medio termine per la valutazione di tali obiettivi, come nell'ambito dei contratti OSM, consente una valutazione migliore dei progressi.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

70.

Il dialogo della Commissione sul GBS si inserisce nel quadro della struttura dei suoi programmi, in particolare le condizioni generali e specifiche, e nel quadro congiunto dei donatori all'interno del quale viene fornito il GBS. Nel 2009 il 74 % dei fondi GBS ai paesi ACP è stato erogato nel quadro di un memorandum d'intesa che definisce i tempi e le modalità del dialogo. Nello stesso anno il 77 % dei progressi delle erogazioni è stato valutato sulla base di un quadro di valutazione della performance concordato e monitorato con i governi partner e l'81 % delle erogazioni è avvenuto sulla base di un dialogo comune strutturato tra donatori e governi e documentato principalmente in un promemoria, a cui la Commissione partecipa attivamente.

71.

Anche se le linee guida della Commissione sul GBS forniscono indicazioni su come intraprendere il dialogo politico con il paese partner e con altre parti interessate, la Commissione sta valutando un approccio più strategico al dialogo politico. Un dialogo politico efficace dipende da molti aspetti complessi specifici per paese che non sempre possono essere previsti. Al contempo, la Commissione continuerà a fornire una serie esaustiva di programmi di formazione su settori prioritari legati ai programmi di sostegno al bilancio generale mirati a personale con responsabilità diretta nella gestione di tali programmi.

72.

La Commissione riconosce che è sempre possibile migliorare gli orientamenti sul dialogo e sta già lavorando su questo aspetto per quanto riguarda gli orientamenti per le delegazioni.

73.

Un fattore essenziale per garantire il successo del dialogo sul bilancio nazionale e sulla PFM è costituito dalle competenze delle delegazioni. Nei casi in cui i programmi GBS hanno definito obiettivi che non sono sufficientemente coperti da tali competenze, la Commissione adotta sempre più frequentemente un regime di divisione dei compiti con gli Stati membri e con altri partner mantenendo la responsabilità esclusiva per la gestione dei suoi programmi. In ogni caso, la Commissione cerca di garantire nel medio termine che i settori critici delle competenze siano coperti mediante l'assunzione e la rotazione del personale.

74.

Le capacità e le competenze della delegazione sono fondamentali per un'adeguata gestione delle operazioni di sostegno al bilancio generale. La presenza di personale qualificato sul campo è importante per garantire un dialogo politico continuo, fondamentale per lo strumento di sostegno al bilancio generale. Per tale ragione la Commissione esamina attentamente la situazione del personale per quanto riguarda le competenze adeguate necessarie per la gestione del sostegno al bilancio generale. L'assegnazione del personale è tuttavia limitata dalle disposizioni del quadro finanziario e dalla pianificata crescita zero del personale della Commissione.

75.

La Commissione richiede competenze sufficienti al fine di partecipare attivamente al dialogo relativo ai programmi GBS. Per tali programmi, si richiede un profilo del personale ampio. In tal modo, la Commissione è in grado di seguire attivamente le questioni principali del dialogo settoriale nel contesto del monitoraggio dei progressi complessivi relativi alla riduzione della povertà. Nel Benin, la delegazione partecipa alle analisi del settore sanitario e dell'istruzione nonché alle discussioni sulla performance di tali settori durante le analisi congiunte annuali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

76.

Secondo la prassi normalmente seguita dalla Commissione, ogni erogazione è accompagnata da una lettera informativa indirizzata alle autorità nazionali. Tali lettere evidenziano generalmente i settori chiave da affrontare tramite ulteriore dialogo.

77.

Un approccio più strategico al dialogo politico rafforzerà le prospettive di successo. La documentazione del dialogo costituisce un importante fattore per garantire la sostenibilità e produrre un impatto. Le linee guida riviste prevederanno una migliore documentazione del dialogo.

Riquadro 5 – Dialogo

Pratica «debole» della Commissione: Paraguay

In Paraguay, le circostanze del paese hanno ampiamente influito sul dialogo tra la comunità dei donatori e il governo. Di conseguenza, gli sforzi della Commissione per raggiungere i meccanismi di coordinamento hanno portato a un'attenuazione dei risultati. Ciò è stato dovuto in primo luogo al contesto delle elezioni che ha portato a un importante cambiamento del governo e dei suoi orientamenti politici e successivamente all'insediamento del nuovo governo, che ha influito sulle iniziative durante i 18 mesi dell'attuazione del programma.

In tale contesto, il dialogo tecnico all'interno del programma si è incentrato sugli indicatori della performance e la Commissione ha attivamente partecipato al dialogo sullo sviluppo della politica sociale del governo, che ha compreso il *Social protection Network* (riunioni, seminari, esperti internazionali, pubblicazione della politica).

78.

Le relazioni congiunte annuali sulla cooperazione allo sviluppo con i paesi ACP in materia di attuazione dei documenti di strategia nazionale e dei programmi indicativi nazionali nei paesi ACP, elaborate e pubblicate ogni anno, forniscono un resoconto accurato e aggiornato sullo stato di attuazione di tutti i programmi, compreso il sostegno al bilancio generale. Esse presentano inoltre le eventuali difficoltà riscontrate durante l'attuazione.

81.

La Commissione fornisce sostegno al bilancio generale solo quando sussistono le condizioni necessarie. Per tale ragione, ritiene che tutti i potenziali benefici possano realmente essere realizzati, anche se la comunicazione dell'impatto del sostegno al bilancio generale presenta importanti sfide.

La Commissione non è la sola ad affrontare tale questione ma viene tuttavia riconosciuta la forte richiesta di informazioni più approfondite da parte dei soggetti esterni interessati. La Commissione prende sul serio tali problematiche e sta lavorando per fornire maggiori informazioni. Si prevede che, con l'avanzare delle valutazioni sul sostegno al bilancio, queste verranno prese in considerazione nelle relazioni annuali della Commissione sulla gestione dell'assistenza esterna.

La Commissione esamina attentamente la situazione del personale per quanto riguarda le competenze adeguate necessarie per la gestione del sostegno al bilancio generale. L'assegnazione del personale è tuttavia limitata dalle disposizioni del quadro finanziario e dalla pianificata crescita zero del personale della Commissione.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

82.

La Commissione ritiene che l'impatto principale del GBS sulla riduzione della povertà dipenda dalle circostanze specifiche di ciascun paese oltre che dall'efficacia della gestione dei programmi GBS. L'impatto viene rafforzato dai principi chiave della dichiarazione di Parigi e dalle buone prassi dell'OCSE sulla progettazione e sulla gestione del sostegno al bilancio generale.

84.

La comunicazione interna sul sostegno al bilancio generale è stata ulteriormente migliorata. La questione dell'impatto continua tuttavia a rappresentare una sfida a causa delle difficoltà nell'attribuire risultati ai contributi nell'ambito della modalità del sostegno al bilancio generale. Nel frattempo anche il sistema di monitoraggio orientato ai risultati è stato rivisto in modo da includere i programmi di sostegno alle politiche settoriali, che comprendono anch'esse il sostegno al bilancio settoriale. Si sta valutando in che modo estendere ciò al GBS. La Commissione sta inoltre lavorando su una banca dati contenente i dati storici di tutti i programmi di sostegno al bilancio, compresi gli indicatori monitorati.

85.

La Commissione ha pubblicato le valutazioni indipendenti dei programmi nazionali effettuate in 20 paesi in cui il sostegno al bilancio rappresenta una caratteristica significativa.

86.

La Commissione sta elaborando un insieme di lavoro di valutazione onde comprendere meglio i fattori fondamentali per il successo e la natura dell'impatto sugli obiettivi di sviluppo.

La valutazione congiunta OCSE/DAC svolta nel 2006 ha rilevato che il GBS contribuisce a migliorare la fornitura del servizio ma non ha esteso l'analisi a una valutazione dell'impatto sui beneficiari finali. La Commissione ha quindi assunto un ruolo guida nell'elaborazione di una nuova metodologia di valutazione del sostegno al bilancio (per il GBS e il SBS) che definisca in modo chiaro i principali canali mediante cui il sostegno al bilancio contribuisce agli obiettivi di sviluppo, compreso l'impatto sui beneficiari finali. La metodologia è stata approvata dai membri OCSE/DAC nel 2009 e viene messa alla prova in 3 paesi. I risultati delle prove consentiranno un ulteriore perfezionamento della metodologia allo scopo di avviare valutazioni congiunte periodiche (fra i membri OCSE/DAC) a partire dal 2011.

Alla luce dei molteplici e complessi fattori che entrano in gioco nel conseguimento della riduzione sostenibile della povertà, non è realistico prevedere che una metodologia di valutazione dell'aiuto allo sviluppo possa risolvere totalmente la questione di come attribuire i risultati ai programmi di sviluppo. Questo aspetto fondamentale non riguarda solo il sostegno al bilancio generale, e le relazioni della Corte legate ai Fondi strutturali hanno riconosciuto le difficoltà della valutazione di tali interventi.

88.

Le linee guida della Commissione pubblicate nel giugno 2010 affrontano esplicitamente la questione della comunicazione della gestione delle finanze pubbliche. La relazione PFM rivista istituisce un quadro in cui i progressi possono essere valutati su base annua rispetto alle aspettative di riforma iniziali.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

89.

La Commissione annette grande importanza ai miglioramenti dei sistemi PFM, poiché costituiscono un fattore chiave nella riduzione della corruzione.

In linea con l'ulteriore sviluppo del quadro di valutazione del rischio, la Commissione sarà in grado di rilevare i rischi principali che emergono nel corso dell'attuazione dei suoi programmi di sostegno al bilancio generale.

90.

È chiaro che il PEFA non è di per sé uno strumento di valutazione del rischio, anche se consente l'individuazione dei principali punti di debolezza della PFM. Il PEFA è uno strumento di valutazione che stabilisce il punto di riferimento per il sistema PFM del paese partner e funge da base per il dialogo sulla riforma della PFM.

91.

La Commissione ha già adottato misure per rafforzare la copertura del sostegno al bilancio nella sua relazione annuale 2010 ed è pronta a sviluppare ulteriormente tale copertura alla luce delle osservazioni delle parti interessate.

93.

La Commissione ritiene che la sua metodologia per il sostegno al bilancio generale sia conforme ai principi e alle buone prassi principali dell'OCSE applicati da altri importanti fornitori di sostegno al bilancio generale, in particolare in Europa. La Commissione cerca continuamente di migliorare la metodologia del suo approccio al sostegno al bilancio generale sulla base delle esperienze acquisite a livello interno da parte di tutti i donatori che forniscono il sostegno al bilancio generale. In tale contesto la Commissione sta rivedendo le sue linee guida al fine di approfondire la valutazione dell'ammissibilità e garantire che gli elementi a favore delle decisioni relative al sostegno al bilancio generale siano presentati in modo più preciso e formalizzato. Le linee guida riviste rafforzeranno inoltre l'approccio alle questioni relative alla gestione individuate dalla Corte nella presente relazione. Successivamente verranno modificate anche per tenere conto delle conclusioni e raccomandazioni del dibattito lanciato dalla Commissione a livello UE con la pubblicazione del Libro verde sul sostegno al bilancio.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

95.

La Commissione apprezza le raccomandazioni della Corte contenute nelle relazioni annuali recenti e nella presente valutazione e sta perfezionando e approfondendo l'ambito delle sue linee guida metodologiche per il sostegno al bilancio per rispondere a tali osservazioni. A tal proposito la Commissione ha già rafforzato la base della sua comunicazione nazionale relativa alla gestione delle finanze pubbliche al fine di fornire una base più precisa e formalizzata per il monitoraggio dell'aspetto critico dell'ammissibilità del sostegno al bilancio generale. La revisione delle linee guida dovrebbe concludersi nel 2011 e affrontare o approfondire i seguenti settori chiave:

- perfezionamento dei criteri di assegnazione per la programmazione del sostegno al bilancio generale;
- razionalizzazione della logica d'intervento del sostegno al bilancio generale al fine di migliorare la definizione degli obiettivi;
- definizione delle analisi preliminari necessarie per l'individuazione degli indicatori della performance;
- elaborazione di un quadro in materia di rischi;
- istituzione di un quadro per il monitoraggio dei progressi da ottenere nel corso di un programma di bilancio generale nelle strategie nazionali e settoriali di riforma e di riduzione della povertà;
- integrazione dei principi della strategia di base sulla cooperazione tecnica per lo sviluppo delle capacità;
- definizione dell'approccio strategico agli orientamenti del dialogo;
- individuazione dei principali obblighi di comunicazione.

Verrà inoltre conclusa la revisione della metodologia di valutazione.

96.

Gli obiettivi dei programmi GBS derivano direttamente dagli obiettivi delle strategie nazionali di sviluppo e di riduzione della povertà che tali programmi devono sostenere. Tali strategie coprono tutti i diversi aspetti della povertà che interessano un determinato paese. Al fine di monitorare i progressi dei programmi di riduzione della povertà di un paese, l'approccio della Commissione, in linea con quello di altri donatori, tiene conto dei progressi di un insieme concordato di obiettivi derivanti dalla strategia nazionale. La Commissione concorda sul fatto che gli obiettivi specifici devono essere più precisi e meglio adeguati alle circostanze particolari del paese.

Raccomandazione 1 – Selezione e formulazione degli obiettivi e risultati attesi dai programmi GBS

a)

La Commissione garantirà una migliore complementarità tra il GBS e altri programmi della Commissione.

b)

La Commissione concorda sul fatto che i programmi devono essere meglio adeguati alle circostanze particolari del paese.

c)

La revisione in corso delle linee guida sul sostegno al bilancio generale sta istituendo un quadro più preciso per il monitoraggio dei progressi delle strategie nazionali/settoriali e della gestione delle finanze pubbliche.

d)

Le linee guida riviste forniranno orientamenti più dettagliati sulla logica d'intervento alla base dei programmi di sostegno al bilancio generale al fine di articolare meglio il vincolo tra gli obiettivi e i risultati.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

97.

L'approccio dinamico adottato dalla Commissione viene adottato da gran parte degli altri fornitori di sostegno al bilancio generale compreso l'FMI, la Banca mondiale e gli Stati membri dell'UE.

Come la Corte riconosce al punto 34, la Commissione adotta diverse misure di riduzione del rischio. Per esempio, laddove la Commissione rileva che i criteri di ammissibilità non sono più soddisfatti, le erogazioni sono sospese fino a quando non vengono stabilite misure o fornite rassicurazioni credibili. La Commissione concorda tuttavia sul fatto che il quadro di gestione del rischio dovrebbe essere rafforzato e strutturato in modo più adeguato.

Raccomandazione 2 – Gestione dei principali rischi per l'efficacia dei programmi GBS

La Commissione rafforzerà ulteriormente il suo quadro di gestione dei rischi e ne terrà conto nel contesto della revisione delle linee guida sul sostegno al bilancio generale.

a)

La Commissione cercherà di valutare tutti i rischi principali fin dall'avvio dei programmi GBS, aggiornandoli regolarmente nel corso dell'attuazione del programma.

b)

- Gli orientamenti rivisti della Commissione sulla comunicazione della PFM pubblicati nel giugno 2010 riguardano direttamente tale raccomandazione.
- La Commissione accetta di promuovere un uso più ampio degli strumenti disponibili per integrare e approfondire le valutazioni effettuate utilizzando il quadro PEFA riconosciuto a livello internazionale.
- Gli orientamenti rivisti della Commissione sulla comunicazione PFM pubblicati nel giugno 2010 prevedono esplicitamente la presentazione di relazioni sulla corruzione e la Commissione continuerà a esaminare regolarmente le possibilità di ulteriori studi sulla corruzione.

c)

La Commissione sta rivedendo gli orientamenti al fine di approfondire la sua valutazione della credibilità e della pertinenza di quelle strategie di sviluppo nazionali e settoriali che includeranno vincoli con il bilancio.

d)

La Commissione valuterà come individuare e includere misure adeguate di riduzione del rischio nel contesto della sua revisione del quadro in materia di rischi. In tale contesto, la Commissione ha preso nota delle linee guida del Regno Unito cui fa riferimento la Corte al punto 32.

98.

La Commissione garantisce il rispetto degli orientamenti OCSE sulle buone prassi in materia di sostegno al bilancio generale al fine di massimizzare i vantaggi potenziali del sostegno al bilancio generale.

a)

La Commissione riesaminerà le modalità di decisione degli importi programmati per il sostegno al bilancio mediante la consultazione basata sul Libro verde sul sostegno al bilancio nell'intento di introdurre in futuro un approccio più strutturato.

b)

Come viene riconosciuto dalla Corte, la strategia di base sulla cooperazione tecnica della Commissione è intesa a migliorare l'efficacia del suo sostegno allo sviluppo delle capacità.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

c)

La Commissione ha introdotto nel sostegno al bilancio condizioni sulla base dei risultati, tenendo conto di importanti esperienze acquisite negli anni. Essa sta attualmente riesaminando la sua esperienza, inclusa la misura in cui i paesi ritengono che le condizioni sulla base dei risultati siano un incentivo efficace per una migliore performance, mediante la consultazione del Libro verde sul futuro del sostegno al bilancio dell'UE. In tale contesto il Libro verde intende stabilire il modo migliore in cui le condizioni possono contribuire al dialogo politico e promuovere e ottenere progressi nei risultati di sviluppo dei paesi partner.

d)

Il dialogo politico è fondamentale in qualsiasi programma di sostegno al bilancio generale. Questo si basa generalmente su un quadro dei multidonatori in cui la Commissione è attivamente impegnata. Un approccio più strategico alla gestione e alla documentazione del dialogo politico, insieme a una continua attenzione alla formazione, rafforzerà ulteriormente l'efficacia del dialogo. Nel contesto del Libro verde e delle discussioni in corso con gli Stati membri dell'UE, la Commissione sta analizzando in che modo ottimizzare l'impatto potenziale del dialogo politico nel contesto dei programmi di sostegno al bilancio generale.

Raccomandazione 3 – Risorse finanziarie

La Commissione intende rivedere i criteri che orientano le decisioni sugli importi programmati per il sostegno al bilancio generale mediante la consultazione basata sul Libro verde con l'intento di introdurre in futuro un approccio più strutturato.

a)

La Commissione intende rivedere l'approccio a tale questione a seguito delle consultazioni nell'ambito del Libro verde.

b)

La Commissione intende rivedere l'approccio a tale questione a seguito delle consultazioni nell'ambito del Libro verde.

Raccomandazione 4 – Sostegno allo sviluppo delle capacità

Il sostegno allo sviluppo delle capacità della Commissione è fornito in base alla domanda, in linea con quanto recentemente formalizzato nella strategia di base sulla cooperazione tecnica. Tale strategia istituisce un quadro di valutazione e individuazione delle necessità.

a)

La Commissione garantirà che il suo quadro di valutazione delle necessità sia applicato in modo sistematico.

b)

Sulla base dei risultati delle valutazioni delle necessità, la Commissione cercherà di fornire sostegno allo sviluppo delle capacità dei settori in cui sarà possibile massimizzare l'impatto.

c)

Negli ultimi anni la Commissione ha aumentato il suo sostegno allo sviluppo delle capacità per le istituzioni superiori di controllo, per i parlamenti e per gli organi anticorruzione nonché, laddove necessario, per altri settori. La Commissione continuerà, se del caso, a fornire sostegno aggiuntivo a settori diversi dalla PFM.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

Raccomandazione 5 – Condizioni

a)

Nel quadro della sua revisione delle linee guida sul sostegno al bilancio generale, la Commissione individuerà un insieme definito di questioni da esaminare nella valutazione della proporzione adeguata delle tranche fissa e variabile nell'elaborazione dei programmi di sostegno al bilancio generale.

b)

La Commissione accoglie con soddisfazione il riconoscimento del miglioramento della chiarezza e della struttura delle convenzioni di finanziamento del decimo FES al punto 23, che rispecchia altresì le osservazioni della Corte contenute nelle relazioni DAS del 2008 e del 2009. Le linee guida riviste consolideranno ulteriormente tale approccio.

c)

È responsabilità del governo partner definire gli indicatori e gli obiettivi, valutare l'impatto previsto delle azioni e dagli stanziamenti pianificati per conseguire tali obiettivi, anche se la Commissione valuta la qualità, la misurabilità e il realismo degli obiettivi e s'impegna ad avviare un dialogo su tali questioni. Le linee guida riviste sul sostegno al bilancio generale forniranno orientamenti più dettagliati sulla progettazione delle tranche variabili tenendo conto di questa raccomandazione.

d)

La Commissione cerca di garantire che tutte le decisioni relative alle erogazioni siano assunte sulla base di una dimostrazione più strutturata e formalizzata dei progressi soddisfacenti.

Raccomandazione 6 – Dialogo

La Commissione concorda sul fatto che un approccio più strategico al dialogo politico rafforzi le prospettive di successo dei suoi programmi di sostegno al bilancio generale. Al contempo, la gestione e la documentazione di tale dialogo rappresenta un importante fattore per garantire la sua sostenibilità e il suo impatto.

a)

La Commissione intende definire una strategia in materia di dialogo e intende farlo nel contesto della revisione delle linee guida sul sostegno al bilancio generale.

b)

La Commissione è consapevole dell'importanza della disponibilità di competenze pertinenti e affronta tale questione nel contesto della rotazione del personale, dell'assunzione di agenti contrattuali e dell'organizzazione di corsi di formazione aggiuntivi. La presenza di personale qualificato sul campo è importante per garantire un dialogo politico continuo, fondamentale per lo strumento di sostegno al bilancio generale. L'assegnazione del personale è tuttavia limitata dalle disposizioni del quadro finanziario e dalla pianificata crescita zero del personale della Commissione.

c)

La Commissione valuterà come riassumere al meglio nella sua relazione annuale sulla gestione dell'assistenza esterna i molteplici dialoghi nazionali in cui è coinvolta.

RISPOSTE DELLA COMMISSIONE

99.

La Commissione pubblica un'ampia gamma di relazioni su questioni riguardanti il sostegno al bilancio, come la relazione annuale sull'assistenza esterna, le schede paese sul sostegno al bilancio inviate agli Stati membri e al Parlamento europeo, le valutazioni dei paesi e, nei paesi ACP, le relazioni annuali congiunte sull'attuazione del DSN.

La Commissione non è la sola ad affrontare le importanti problematiche poste da una comunicazione esaustiva dell'impatto del sostegno al bilancio generale, tuttavia riconosce la forte richiesta di tali informazioni da parte dei soggetti esterni interessati. La Commissione prende sul serio tali problematiche e si sta adoperando per fornire maggiori informazioni sui risultati dei programmi GBS.

Raccomandazione 7 – Informazioni sulla realizzazione degli obiettivi del GBS

a)

La Commissione concorda sul fatto che dovrebbe monitorare e comunicare in modo più sistematico i progressi e inserirà questo punto nelle nuove linee guida.

b)

La Commissione ha preso l'iniziativa di elaborare una metodologia di valutazione e sta effettuando delle prove in collaborazione con i donatori partner e i governi beneficiari.

c)

Nella sua documentazione sull'efficacia degli aiuti, la Commissione intende operare una netta distinzione tra i processi di distribuzione e i risultati. La Commissione sta affrontando questo aspetto nel contesto della revisione delle sue linee guida.

d)

Si prevede che, con l'avanzare delle valutazioni, queste verranno prese sempre più in considerazione nelle relazioni annuali della Commissione sulla gestione dell'assistenza esterna. Nel frattempo, la Commissione ha già adottato alcune misure per rafforzare la copertura del sostegno al bilancio nella sua relazione annuale 2010 e mediante informazioni nazionali aggiuntive sul sostegno al bilancio fornite agli Stati membri e al Parlamento europeo. La Commissione è pronta a migliorare ulteriormente le sue relazioni sul sostegno al bilancio alla luce delle osservazioni delle parti interessate.

Corte dei conti europea

Relazione speciale n. 11/2010

Gestione, da parte della Commissione, del sostegno al bilancio generale nei paesi ACP, dell'America latina e dell'Asia

Lussemburgo: Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea

2011 — 77 pagg. — 21 × 29,7 cm

ISBN 978-92-9237-031-2

doi:10.2865/92539

Come ottenere le pubblicazioni dell'Unione europea

Pubblicazioni gratuite:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>);
- presso le rappresentanze o le delegazioni dell'Unione europea.
Per ottenere indicazioni e prendere contatto collegarsi a <http://ec.europa.eu> o inviare un fax al numero +352 2929-42758.

Pubblicazioni a pagamento:

- tramite EU Bookshop (<http://bookshop.europa.eu>).

Abbonamenti a pagamento (ad esempio serie annuali della *Gazzetta ufficiale dell'Unione europea*, raccolte della giurisprudenza della Corte di giustizia):

- tramite gli uffici vendita dell'Ufficio delle pubblicazioni dell'Unione europea (http://publications.europa.eu/others/agents/index_it.htm).

NELLA PRESENTE RELAZIONE, LA CORTE VALUTA SE LA COMMISSIONE GESTISCA EFFICACEMENTE I PROPRI PROGRAMMI DI SOSTEGNO AL BILANCIO GENERALE (SBG). A TAL FINE, LA CORTE HA ESAMINATO SE LA COMMISSIONE SELEZIONI E FORMULI IN MANIERA APPROPRIATA GLI OBIETTIVI DEI SUOI PROGRAMMI SBG, GESTISCA ADEGUATAMENTE I PRINCIPALI RISCHI INERENTI ALLA LORO EFFICACIA, DEFINISCA E ATTUI EFFICACEMENTE TALI PROGRAMMI E RIFERISCA IN MANIERA CHIARA, ESAURIENTE ED ACCURATA IN MERITO AL CONSEGUIMENTO DEI LORO OBIETTIVI. LA CORTE FORMULA RACCOMANDAZIONI TESE A MIGLIORARE LA METODOLOGIA E LA GESTIONE DEI PROGRAMMI DI SOSTEGNO AL BILANCIO GENERALE IN MANIERA DA ACCRESCERNE LA PROBABILE EFFICACIA.



CORTE DEI CONTI EUROPEA



Ufficio delle pubblicazioni

ISBN 978-92-9237-031-2



9 789292 370312