



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 13.10.2011
COM(2011) 638 definitivo

**COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL PARLAMENTO EUROPEO,
AL CONSIGLIO, AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE EUROPEO E
AL COMITATO DELLE REGIONI**

**IL FUTURO APPROCCIO AL SOSTEGNO DELL'UNIONE EUROPEA AL
BILANCIO DEI PAESI TERZI**

1. DEFINIZIONE DEL SOSTEGNO AL BILANCIO: PERCHÉ L'UNIONE EUROPEA UTILIZZA QUESTO STRUMENTO?

Il sostegno al bilancio implica un dialogo politico, trasferimenti finanziari sul conto del tesoro pubblico del paese partner, la valutazione dei risultati conseguiti e lo sviluppo di capacità, sulla base del partenariato e della reciproca responsabilità. Non dev'essere concepito come fine in sé, ma come mezzo per migliorare la qualità degli aiuti e realizzare gli obiettivi in materia di sviluppo sostenibile, da un lato favorendo la responsabilizzazione dei paesi partner nei confronti delle politiche di sviluppo e dei processi di riforma, dall'altro attuando il programma sull'efficacia degli aiuti e gli impegni definiti nel consenso di Monterrey (2002), nel consenso europeo in materia di sviluppo (2005), nella Dichiarazione di Parigi sull'efficacia degli aiuti (2005) e nel programma d'azione di Accra (2008).

Il sostegno al bilancio è uno strumento importante della politica complessiva di sviluppo dell'UE nei confronti dei paesi partner. La Commissione garantirà che tale sostegno¹ sia coerente con i principi e gli obiettivi generali dell'azione esterna (articolo 21 del TUE) e della politica di sviluppo (articolo 208 del TUE) dell'Unione europea.

In seguito a una comunicazione del 2000 sul sostegno al bilancio², la Commissione ha sperimentato un approccio orientato verso i risultati e basato su indicatori di risultato. I principi di prevedibilità, titolarità e responsabilità sono stati accentuati con l'introduzione dei contratti relativi agli obiettivi di sviluppo del millennio (OSM) nel 2008.

Il sostegno al bilancio dell'UE non è un assegno in bianco, né viene accordato a tutti i paesi. I "principi fondamentali" sono importanti e il dialogo politico svolge un ruolo cruciale. Inoltre, prima e durante il programma devono essere soddisfatti i criteri di ammissibilità e prima che siano effettuati i pagamenti devono essere rispettate alcune condizioni. Ciò permette di utilizzare le risorse per i fini previsti, attenua i rischi e crea incentivi per migliorare le prestazioni e i risultati, oltre a incoraggiare i paesi partner a migliorare i loro sistemi di governo.

Sulla base di dieci anni di esperienza in materia di sostegno al bilancio e degli inviti delle parti interessate a continuare a migliorare e perfezionare il meccanismo di sostegno al bilancio, la Commissione ha deciso di avviare, alla fine del 2010, una consultazione dal titolo "Il futuro del sostegno al bilancio dell'UE a favore dei paesi terzi"³.

Nella presente comunicazione, la Commissione stabilisce una nuova politica in materia di sostegno al bilancio e presenta proposte politiche per un approccio coordinato a livello dell'UE, allo scopo di adeguare il sostegno al bilancio al nuovo quadro politico e strategico, in particolare al trattato di Lisbona, facendone uno strumento più efficace. Gli Stati membri possono anche considerare queste proposte come raccomandazioni per il loro sostegno al bilancio bilaterale, al fine di ottenere un'impostazione coordinata a livello dell'intera UE.

¹ Definito come sostegno al bilancio di competenza della Commissione.

² COM(2000) 58 del 2.2.2000.

³ COM(2010) 586 del 19.10.2010.

2. UN APPROCCIO MODERNO PER IL SOSTEGNO AL BILANCIO

2.1. Sviluppare i successi ottenuti

Il sostegno al bilancio dell'UE deve continuare a offrire un alto grado di prevedibilità, a privilegiare strategie di sviluppo elaborate a livello nazionale ed a ricorrere a quote legate ai risultati. La Commissione conferma il suo impegno a favore di operazioni di sostegno al bilancio imperniate sui risultati e intende rafforzare ulteriormente la valutazione dei progressi compiuti e la sorveglianza dei risultati, utilizzando anche indicatori di processo e di produzione, al fine di dimostrare e far conoscere meglio il contributo apportato dall'UE allo sviluppo dei paesi partner tramite il sostegno al bilancio. Una maggiore visibilità dell'azione dell'UE e una migliore comunicazione dei risultati contribuiranno a mantenere il sostegno del pubblico a favore della cooperazione allo sviluppo.

L'UE deve continuare ad applicare i criteri di ammissibilità in modo dinamico, concentrandosi sui progressi compiuti nell'attuazione di strategie di riforma credibili e pertinenti. La Commissione intende migliorare i suoi criteri di ammissibilità e la relativa valutazione, nonché l'assegnazione dei fondi, rendendo il processo di bilancio più efficace nel conseguimento degli obiettivi politici.

La Commissione eviterà di fissare obiettivi globali per il sostegno dell'UE al bilancio dei paesi terzi, ritenendo che il miglior modo per definire un giusto equilibrio tra le diverse modalità di aiuto sia ricorrere a un approccio diversificato, che preveda varie modalità di aiuto in funzione delle specificità dei singoli paesi partner e degli obiettivi di sviluppo concordati.

La Commissione rafforzerà il suo quadro di gestione dei rischi per il sostegno al bilancio dell'UE secondo le raccomandazioni della Corte dei conti, sorvegliando attentamente i progressi conseguiti nella lotta contro la corruzione e la frode in modo da garantire effetti positivi in termini di sviluppo sostenibile.

2.2. Far fronte alle nuove sfide e ai nuovi obiettivi dello sviluppo

La nuova impostazione dovrebbe rafforzare il partenariato contrattuale sul sostegno al bilancio concluso tra l'Unione e i paesi partner, al fine di costruire e consolidare le democrazie, perseguire una crescita economica sostenibile ed eliminare la povertà. Questa impostazione deve fondarsi sulla responsabilità reciproca e sull'impegno comune a favore dei valori universali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto. Deve inoltre consentire una maggiore differenziazione delle operazioni di sostegno al bilancio, permettendo all'UE di adeguarsi meglio al contesto politico, economico e sociale di ciascun paese partner. Richiederà uno stretto coordinamento tra i servizi della Commissione, il SEAE e gli Stati membri.

La Commissione è determinata a rafforzare la trasparenza e la responsabilità nel settore del sostegno al bilancio dell'UE, introducendo uno specifico criterio di ammissibilità sulla trasparenza e sul controllo del bilancio. Si impegna inoltre a pubblicare le informazioni utili sulle operazioni di sostegno al bilancio dell'UE.

L'Unione europea dovrebbe accordare il sostegno al bilancio come vettore di cambiamento, per affrontare le sfide e gli obiettivi di sviluppo esposti qui di seguito.

2.2.1. *Promuovere i diritti umani e i valori democratici*

L'impegno a favore dei valori fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto è essenziale per la creazione di qualsiasi forma di partenariato e cooperazione tra l'UE e i paesi terzi.

Il sostegno al bilancio generale è considerato, per sua stessa natura, come riconoscimento implicito del fatto che l'orientamento politico generale e la governance politica del paese sono sulla buona strada. Pertanto, questa forma di sostegno dev'essere accordata quando si ha la certezza che gli aiuti saranno spesi secondo i valori e gli obiettivi sottoscritti dall'UE e che i paesi partner si impegnano a fare progressi verso la conformità alle norme internazionali.

Quando accorda un sostegno al bilancio generale, la Commissione mira a promuovere l'assunzione di responsabilità a livello nazionale e a rafforzare i meccanismi di controllo nazionali come base per migliorare la governance e il rispetto dei valori fondamentali.

Nei casi in cui l'impegno del paese partner nei confronti dei valori fondamentali mostra una decisa tendenza al peggioramento, occorre definire e attuare una strategia di risposta adeguata e coordinata a livello dell'UE e degli Stati membri. A meno che si configuri chiaramente una situazione in cui occorre proteggere gli interessi finanziari e la reputazione dell'Unione europea, nel qual caso il sostegno al bilancio generale può essere sospeso immediatamente, la reazione a questo deterioramento dev'essere graduale e proporzionata. Se del caso, l'UE e gli Stati membri devono definire insieme misure volte a limitare l'incidenza sulle fasce povere della popolazione, in cooperazione con altri donatori non appartenenti all'UE. In situazioni di questo tipo si potrebbe adeguare l'entità di una quota fissa e/o riassegnare fondi a programmi settoriali, destinare fondi a gruppi destinatari tramite organizzazioni non governative o rafforzare altre modalità di aiuto, come i progetti.

Per riflettere meglio questi cambiamenti fondamentali, in futuro è opportuno riferirsi al sostegno al bilancio generale parlando di "contratti di buona governance e di sviluppo".

Per quanto riguarda il sostegno al bilancio settoriale dell'UE, la Commissione tende a concentrarsi sui settori in cui le politiche e le riforme sono più promettenti ai fini della promozione dello sviluppo e della riduzione della povertà, e in cui i fattori di cambiamento sono più marcati e mirano a rispondere alle esigenze di base delle popolazioni (ad esempio servizi di base come sanità, istruzione, acqua e servizi igienici). Nella maggior parte dei casi, è più efficace ricorrere a meccanismi di erogazione governativi per raggiungere la popolazione attraverso programmi di sostegno al bilancio settoriale. Questo permette anche di aumentare la sostenibilità dei programmi, migliorando l'efficienza e l'efficacia della struttura di erogazione settoriale del governo. Il sostegno al bilancio settoriale rimane quindi uno strumento utile anche quando non sussistono le condizioni per ricorrere a un "contratto di buona governance e di sviluppo", perché spesso costituisce il migliore meccanismo di erogazione e può essere utilizzato come strumento per migliorare la governance. La valutazione del sostegno al bilancio settoriale dell'UE in funzione della governance politica dovrà essere attentamente confrontata con la necessità di assistere e proteggere la popolazione. Tuttavia, se la governance politica peggiora gravemente, è auspicabile che l'UE riesamini la cooperazione con il paese partner nel suo complesso, compreso il sostegno al bilancio settoriale.

2.2.2. Migliorare la gestione finanziaria, la stabilità macroeconomica, la crescita inclusiva e la lotta contro la corruzione e la frode

Il sostegno al bilancio, in particolare i "contratti di buona governance e di sviluppo", dovrebbero essere utilizzati per rafforzare i sistemi pubblici di base, quali la gestione delle finanze pubbliche e l'amministrazione pubblica. Dovrebbe promuovere la stabilità macroeconomica e la sostenibilità delle finanze pubbliche, rendendo i sistemi più efficaci e responsabili, e condurre a un processo di assegnazione delle risorse di bilancio globale e trasparente. Andrebbe utilizzato per superare gli ostacoli che impediscono una crescita sostenuta e per promuovere l'"economia verde", inclusi la tutela e l'utilizzazione sostenibile di beni pubblici e risorse naturali, assicurando al tempo stesso che i benefici della crescita vengano equamente distribuiti.

In quanto diretto a migliorare i sistemi pubblici di base, in particolare in materia di appalti pubblici, il sostegno al bilancio contribuirà alla lotta contro la corruzione e i reati connessi alla frode. I paesi partner devono impegnarsi a informare la Commissione, e in generale tutti i partner, ogniqualvolta le autorità nazionali vengano a conoscenza di possibili casi di frode o corruzione. Nella misura del possibile e senza pregiudicare le indagini, le conclusioni della competente istituzione investigativa nazionale e le misure proposte dovrebbero essere trasmesse alla Commissione e in generale a tutti i partner.

2.2.3. Promuovere le riforme settoriali e migliorare la prestazione di servizi nel settore

Promuovendo la fornitura di servizi o le riforme in un settore specifico (o in una serie di settori connessi tra loro) sulla base della strategia settoriale del governo partner, il sostegno al bilancio settoriale può essere decisivo per migliorare la capacità del governo di svolgere le sue funzioni e realizzare gli obiettivi settoriali.

Occorre definire obiettivi chiari, soprattutto per quanto riguarda il miglioramento dell'accesso del pubblico a servizi di qualità e l'uso di tali servizi e, specialmente nei paesi vicini, il sostegno all'agenda di partenariato. Le condizioni specifiche di ogni settore dovrebbero dar luogo a un dialogo politico regolare, in particolare per quanto riguarda le dotazioni di bilancio per il settore, l'attuazione delle riforme, il rafforzamento delle istituzioni e dei sistemi, i progressi realizzati verso gli obiettivi del settore e la prestazione di servizi efficaci. Saranno privilegiati gli aspetti relativi alla prestazione dei servizi fondamentali, soprattutto le questioni relative alla povertà, alla parità tra uomini e donne e ai minori, nonché la capacità di assorbire e utilizzare i risultati della ricerca nel settore e la creazione di condizioni per una crescita sostenibile e inclusiva a favore dello sviluppo umano.

Si esaminerà anche l'opportunità di ricorrere a metodi di "pagamento alla consegna", basandosi sull'esperienza delle quote variabili e tenendo conto del livello di sviluppo e delle esigenze di finanziamento di ciascun paese.

La Commissione intende ricorrere maggiormente al sostegno al bilancio settoriale per affrontare problemi settoriali, per promuovere riforme e per migliorare la prestazione di servizi ai cittadini. Per riflettere meglio questi cambiamenti fondamentali, il sostegno al bilancio settoriale dell'UE dovrebbe essere indicato in futuro come "contratti di riforma settoriale".

2.2.4. *Consolidare gli Stati fragili e affrontare le sfide in materia di sviluppo di SIDS e PTOM*

Nelle situazioni di fragilità è necessario aiutare i paesi partner a garantire le funzioni vitali dello Stato, sostenere la transizione verso lo sviluppo, promuovere la governance, i diritti umani e la democrazia e fornire servizi di base alle popolazioni. Tali situazioni richiedono una risposta globale, coerente e coordinata per la quale può essere utile il sostegno al bilancio. Insieme ad altre modalità di aiuto (aiuti umanitari, fondi messi in comune, aiuti al progetto, assistenza tecnica ecc.), tale sostegno dev'essere accompagnato da un rafforzamento del dialogo politico e strategico.

La decisione di concedere un sostegno al bilancio dell'UE dovrà essere presa caso per caso, sulla base di una valutazione dei benefici previsti e dei rischi potenziali. La Commissione garantirà che queste decisioni tengano conto della situazione complessiva in materia politica e di sicurezza, dei rischi finanziari e dei potenziali costi di un mancato intervento. Le dinamiche di cambiamento dovrebbero essere valutate, se possibile, mediante un'analisi congiunta dell'Unione europea e degli Stati membri, che dovrebbe servire come base per il coordinamento con i principali partner dello sviluppo. Nel sostegno al bilancio sarà privilegiato un approccio graduale, onde adeguarsi meglio alle circostanze specifiche e gestire il rischio.

Per tenere conto di questi elementi sarebbe opportuno parlare in futuro, in questo contesto, di "contratti di potenziamento istituzionale".

L'UE presterà attenzione anche ai piccoli Stati insulari in via di sviluppo (SIDS) e ai paesi e territori d'oltremare (PTOM): il sostegno al bilancio può esercitare un impatto notevole in tali paesi, che mostrano un alto livello di responsabilità e di impegno nell'affrontare la propria vulnerabilità strutturale e i problemi correlati ai cambiamenti climatici, compreso il declino della diversità biologica e altri shock ambientali. Il sostegno al bilancio può costituire un valido mezzo per affrontare tali sfide e minacce trasversali e strutturali a lungo termine.

2.2.5. *Migliore mobilitazione delle risorse interne e minore dipendenza dagli aiuti*

Nel programmare il sostegno al bilancio dell'Unione europea, in particolare i "contratti di buona governance e di sviluppo", la Commissione intende dare maggiore risalto alla mobilitazione delle risorse interne dei paesi beneficiari, ivi comprese le risorse naturali. È fondamentale disporre di sistemi fiscali equi e trasparenti per promuovere la cittadinanza e il consolidamento dello Stato, per responsabilizzare gli Stati e accrescere la partecipazione politica. Se l'UE si impegna a fornire un'assistenza prevedibile tramite il sostegno al bilancio, tale assistenza dovrebbe integrare (ma non sostituire) gli sforzi profusi dal paese partner per mobilitare le risorse interne.

In paesi ricchi di risorse, l'UE dovrebbe rafforzare il sostegno ad ampi programmi di riforma diretti a migliorare la governance delle risorse naturali, a promuovere la trasparenza e la responsabilità, in linea con la politica UE volta ad affrontare le sfide relative ai mercati dei prodotti di base e alle materie prime⁴.

⁴ COM (2011) 25 del 2.2.2011 e documento del Consiglio 7029/11 del 10.3.2011.

Aiutando i paesi partner ad affrontare i problemi di mobilitazione delle risorse interne, l'UE contribuirebbe a renderli più autonomi e meno dipendenti dagli aiuti a lungo termine.

3. UN APPROCCIO COORDINATO DELL'UE

L'obiettivo principale di un approccio coordinato dell'UE al sostegno al bilancio sarebbe rendere questa modalità di aiuto più efficace nel contribuire allo sviluppo e alle politiche di riforma, e fornire risposte coerenti e sistematiche alle sfide da affrontare. L'UE dovrebbe collaborare con gli Stati membri, specialmente al fine di stabilire un "contratto unico di buona governance e di sviluppo" a livello dell'Unione. Un'azione comune aumenterebbe l'effetto leva sul dialogo politico e strategico, nonché l'incidenza del sostegno al bilancio bilaterale dell'UE e degli Stati membri sullo sviluppo dei paesi partner. Il coordinamento dovrebbe essere improntato ai seguenti principi fondamentali:

- *sovranità nel processo decisionale*, riconoscendo che i singoli Stati membri dell'UE devono conservare una competenza amministrativa nelle operazioni di sostegno al bilancio e che l'UE è tenuta a rispettare i suoi accordi giuridicamente vincolanti e i suoi regolamenti finanziari;
- *scambio sistematico di informazioni* come requisito minimo, tenendo presente che l'obiettivo finale è giungere al coordinamento delle risposte e ad impostazioni comuni per i meccanismi di sostegno al bilancio;
- il coordinamento dell'UE deve favorire un maggiore coordinamento tra i donatori e un coordinamento svolto dal paese;
- il coordinamento comporta la partecipazione tanto della sede centrale quanto degli attori in loco e si basa su organismi, meccanismi di cooperazione e quadri giuridici già esistenti.

In linea con tali principi, l'UE dovrebbe:

- condividere la valutazione iniziale dell'impegno del paese partner nei confronti dei valori fondamentali dell'UE, al fine di pervenire a un'impostazione comune;
- condividere, ove opportuno, diagnosi e valutazioni delle condizioni di ammissibilità;
- armonizzare, nella misura del possibile, gli strumenti di valutazione del rischio e promuovere un dialogo coordinato sulle misure di attenuazione;
- svolgere valutazioni congiunte a livello nazionale e valutazioni congiunte periodiche delle operazioni di sostegno al bilancio;
- garantire un elevato livello di competenza ai fini di un dialogo politico efficace con i paesi partner, ricorrendo anche alla cooperazione delegata e a sistemi di trasferimento;
- impegnarsi congiuntamente in un dialogo politico ad alto livello, che comprenda il monitoraggio dei valori fondamentali e nel corso del quale si valuti l'opportunità di proseguire il contratto di buona governance;
- informare congiuntamente i soggetti locali sulle erogazioni effettuate e sulla conformità con le condizioni stabilite in materia.

4. FORMULAZIONE E ATTUAZIONE

L'UE dovrebbe valutare se esistano i presupposti per affidare il contratto di buona governance e di sviluppo a un paese partner, ossia se siano rispettati i valori fondamentali dei diritti umani, della democrazia e dello Stato di diritto o se sia in corso un chiaro processo di

allineamento alle norme internazionali, e se tale contratto possa servire da catalizzatore di questo processo.

Per avviare un autentico dialogo politico e strategico ad alto livello con i paesi ammissibili al sostegno al bilancio generale, e in particolare ai "contratti di buona governance e di sviluppo", occorrerà rivalutare le risorse umane in forza presso le delegazioni UE a livello nazionale e regionale, in termini sia di livello che di esperienza. A tale scopo, la Commissione istituirà gruppi regionali di esperti ad alto livello presso la sede centrale e presso le delegazioni, con la partecipazione dei competenti servizi della Commissione e del SEAE. All'occorrenza, tali gruppi potranno consultare gli Stati membri.

4.1. Criteri di ammissibilità per il sostegno al bilancio

i) La Commissione continuerà ad applicare i tre criteri di ammissibilità in vigore, rafforzando nel contempo, nell'ambito di ciascun criterio, i seguenti aspetti:

4.1.1. Stabilità del quadro macroeconomico: *la Commissione valuterà con particolare attenzione se la politica e gli obiettivi in materia di bilancio siano coerenti con la stabilità macroeconomica e gestiti secondo regole sane in materia di trasparenza fiscale e sostenibilità del debito. Sarà rafforzata anche la mobilitazione delle risorse interne quale questione trasversale che interessa sia il criterio di ammissibilità macroeconomico (politica di bilancio) che il criterio relativo alla gestione delle finanze pubbliche (amministrazione fiscale). La valutazione sarà eseguita conformemente alla politica dell'UE in materia di fiscalità e sviluppo⁵.*

4.1.2. Politiche e riforme settoriali/nazionali, *che dovranno essere incentrate sulla crescita sostenibile e sulla riduzione della povertà, in linea con la strategia proposta nella comunicazione "Potenziare l'impatto della politica di sviluppo dell'Unione europea: un programma di cambiamento"⁶. Inoltre, un solido tessuto sociale richiede un grado elevato di giustizia ed equità nella riscossione delle imposte e nell'assegnazione dei fondi (a favore dei poveri, della parità tra uomini e donne e dei minori), un'efficace protezione sociale e progressi nel miglioramento dell'occupazione e della qualità del lavoro.*

4.1.3. Gestione delle finanze pubbliche: *prima di avviare un programma di sostegno al bilancio, la Commissione valuterà il quadro istituzionale, legislativo e regolamentare e le prestazioni del sistema di gestione delle finanze pubbliche nel paese partner, al fine di individuare una base di riferimento su cui fondare l'approccio dinamico, e le riforme fondamentali saranno accompagnate, durante la loro attuazione, da un dialogo politico, dal potenziamento delle capacità e da condizioni di erogazione.*

La Commissione può decidere, caso per caso, se in un contesto debole dal punto di vista della gestione delle finanze pubbliche sia opportuno esigere, prima di avviare le operazioni di sostegno al bilancio, che siano adottate misure a breve termine tratte dalla strategia di riforma di tale gestione formulata dal paese partner.

⁵ COM (2010) 163 del 21.4.2010 e documento del Consiglio 11082/10 del 14.6.2010.

⁶ COM(2011) 637 definitivo.

La lotta contro la corruzione e la frode è una dimensione essenziale, che dovrebbe essere accentuata a titolo di questo criterio. La Commissione presterà particolare attenzione alla lotta contro la corruzione e promuoverà un maggiore ricorso alle disposizioni anticorruzione. I paesi partner devono impegnarsi attivamente nella lotta contro la corruzione e la frode e disporre di meccanismi idonei ed efficaci per prevenire e individuare i casi di frode e corruzione (in particolare, autorità competenti per le ispezioni e un'adeguata struttura giudiziaria), nonché per fornire risposte adeguate e predisporre efficaci meccanismi sanzionatori. Il mancato rispetto di tale impegno può comportare la sospensione del sostegno al bilancio dell'UE.

ii) *La Commissione introdurrà inoltre un nuovo criterio di ammissibilità.*

4.1.4. *Trasparenza e controllo del bilancio:* *è essenziale mettere a disposizione del pubblico informazioni sul bilancio per promuovere un maggiore controllo del bilancio stesso. Sulla base delle informazioni più rilevanti sul bilancio, la Commissione definirà un "punto d'ingresso" per valutare questo criterio di ammissibilità. I paesi dovranno dimostrare che rendono pubbliche le informazioni pertinenti o che si stanno impegnando per farlo in tempi brevi. Potrebbe essere necessario anche valutare il sistema statistico e in particolare la qualità dei dati finanziari. Inoltre, la Commissione applicherà un approccio dinamico concentrandosi sull'attuazione di una riforma credibile diretta a raggiungere gradualmente una piena divulgazione delle informazioni finanziarie. Nell'applicare questo criterio, la Commissione terrà conto anche delle caratteristiche specifiche degli Stati fragili e dei SIDS/PTOM.*

4.2. Gestione dei rischi

I servizi della Commissione ed eventualmente il SEAE miglioreranno il quadro di gestione dei rischi, adeguandolo allo specifico profilo di rischio del sostegno al bilancio; esso riguarderà la governance politica, la stabilità macroeconomica, il rischio inerente allo sviluppo, la gestione delle finanze pubbliche, la corruzione e la frode. Tale quadro costituirà un importante strumento complementare nella programmazione, progettazione e attuazione dei programmi, nonché una base per il dialogo politico. Permetterà inoltre di individuare, valutare e gestire i rischi in funzione dei livelli giudicati accettabili dalla Commissione. In base al rapporto tra rischi e benefici, saranno proposte misure di risposta ai rischi e di attenuazione.

4.3. Entità del sostegno al bilancio che l'UE deve fornire ai paesi partner

La Commissione procederà a un'ampia valutazione qualitativa dei seguenti criteri in materia di esigenze e prestazioni:

- fabbisogno di finanziamento del paese partner, valutato sulla base del suo quadro di bilancio a medio termine e/o delle strategie di sviluppo nazionali/settoriali;
- impegno del paese partner ad assegnare le risorse finanziarie nazionali conformemente alla strategia e agli obiettivi di sviluppo;
- efficacia, rapporto costi-benefici e incidenza del valore aggiunto specifico che apporterà il sostegno al bilancio in vista del conseguimento degli obiettivi strategici del paese partner;

- bilancio dei risultati conseguiti e capacità di assorbimento delle erogazioni precedenti; valutazione della misura in cui gli obiettivi convenuti sono stati conseguiti grazie alle operazioni di sostegno al bilancio;
- orientamento verso i risultati nella strategia di sviluppo del paese partner, incluso il sistema di monitoraggio.

4.4. Dialogo sulle politiche da seguire

Il dialogo sulle politiche da seguire dovrebbe essere coerente con il dialogo politico globale tra l'UE e i paesi partner. La Commissione intensificherà il dialogo per garantire che le principali riforme siano esaminate e dotate delle risorse necessarie, che gli obiettivi siano individuati e i risultati valutati. Le misure politiche e i risultati verificabili dovrebbero essere al centro di un dialogo più strategico e mirato.

Il campo di applicazione del dialogo politico a livello nazionale dipenderà dagli obiettivi specifici delle operazioni di sostegno al bilancio e comprenderà i criteri di ammissibilità. La Commissione continuerà a ricorrere maggiormente alle competenze necessarie per un dialogo politico efficace, sottoscrivendo accordi di cooperazione delegata e/o accettando misure di trasferimento finanziario con gli Stati membri.

4.5. Incentivi al conseguimento dei risultati e condizioni

Il sostegno al bilancio deve continuare a combinare quote di base legate all'ammissibilità e quote di rendimento legate ai progressi compiuti, valutati tramite indicatori supplementari rispetto ai criteri di ammissibilità. Gli indicatori dovrebbero essere tratti dalla politica di sviluppo o dal programma di riforma nazionale e/o settoriale di ciascun paese e dovrebbero in generale combinare indicatori di processo, di produzione e di risultato. Gli indicatori e gli obiettivi dovrebbero essere riesaminati nell'ambito di ogni revisione annuale ed eventualmente adeguati alla luce delle esperienze acquisite. Per i contratti di buona governance e di sviluppo, potranno essere aggiunte condizioni relative al sostegno della democrazia e dei diritti umani.

4.6. Prevedibilità

La Commissione renderà prevedibili i programmi di sostegno al bilancio dell'UE, garantendo che le condizioni di ammissibilità e i relativi processi di valutazione siano specificati nel modo più chiaro possibile. Prenderà inoltre impegni a lungo termine nei paesi che abbiano prodotto buoni risultati nell'attuazione del sostegno al bilancio, tenendo conto degli insegnamenti tratti dai contratti OSM.

4.7. Rafforzare la responsabilità nazionale e reciproca

Occorre aumentare la responsabilità nazionale e reciproca sul sostegno al bilancio nei modi seguenti:

- incrementando l'apertura, la trasparenza e la responsabilità del processo di bilancio;
- sostenendo un approccio partecipativo al sostegno al bilancio;

- integrando sistematicamente programmi volti a sostenere organismi nazionali legislativi e di sorveglianza, nonché autorità subnazionali e organizzazioni della società civile;
- aumentando la trasparenza mediante la pubblicazione di informazioni utili sulle convenzioni di finanziamento per il sostegno al bilancio e analisi dei risultati.

4.8. Sviluppo delle capacità

I bisogni in termini di sviluppo delle capacità saranno valutati sistematicamente per aumentare la capacità del governo di attuare politiche e fornire servizi ai beneficiari finali, per promuovere la partecipazione attiva di tutte le parti interessate a livello nazionale e rafforzare il sistema statistico nazionale. La Commissione sosterrà lo sviluppo delle capacità in funzione della domanda e in rapporto a risultati chiari, nonché tramite iniziative armonizzate e allineate.

4.9. Monitoraggio, valutazione e comunicazione

Il paese partner dovrebbe aver predisposto un sistema credibile e operativo per il monitoraggio e la valutazione (MV) dei risultati. Se si rilevano carenze, occorre concordare interventi volti a rafforzare il sistema di MV. La Commissione sarà particolarmente attenta ai seguenti aspetti:

- elaborazione di un sistema di MV a livello istituzionale;
- esistenza di un piano di MV connesso agli obiettivi e ai processi chiave dello sviluppo;
- qualità, regolarità e affidabilità dei dati, comprese le statistiche ufficiali, i sistemi d'informazione, gli indicatori (di input, di processo, di produzione e di risultato) e le relazioni;
- sviluppo delle capacità per sostenere le funzioni di MV.

Il sistema di MV dovrebbe contribuire a rafforzare il ruolo e la legittimità degli attori nazionali nel processo di bilancio del paese partner, e a garantire che il pubblico possa avere accesso a informazioni concrete e verificabili sulle operazioni di sostegno al bilancio.

L'UE dovrebbe comunicare meglio in materia di sostegno al bilancio, sia dell'UE che bilaterale, basandosi sui lavori di analisi, sui quadri di valutazione delle prestazioni, sui risultati delle valutazioni effettuate e sugli insegnamenti tratti.

5. CONCLUSIONI

La Commissione invita il Consiglio ad approvare la comunicazione proposta, che mira a:

- rendere il sostegno al bilancio dell'UE più efficiente ed efficace nel fornire risultati in termini di sviluppo, e ad approvare queste proposte, per quanto riguarda il sostegno al bilancio bilaterale, come mezzo per
- dotare l'UE e gli Stati membri di un approccio coordinato a livello dell'UE sul sostegno al bilancio.

I principi guida definiti nella presente comunicazione saranno integrati nelle attività di programmazione e di attuazione del sostegno al bilancio dell'UE.