



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 28.6.2012
COM(2012) 339 final

**RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO
EUROPEO**

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria a favore di paesi terzi nel 2011

{SWD(2012) 181 final}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto.....	4
2.1.	Sviluppi nel 2011	4
2.2.	Regolamento quadro per l'AMF	5
3.	Operazioni di assistenza macrofinanziaria nel 2011	6
3.1.	Presentazione.....	6
3.2.	Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2011	7
3.2.1.	Balceni occidentali	7
3.2.1.1.	Bosnia-Erzegovina	7
3.2.1.2.	Serbia.....	7
3.2.2.	Paesi vicini orientali	8
3.2.2.1.	Armenia.....	8
3.2.2.2.	Georgia.....	8
3.2.2.3.	Repubblica moldova.....	9
3.2.2.4.	Ucraina	10
3.2.3.	Asia centrale	11
3.2.3.1.	Repubblica del Kirghizistan	11
4.	Garantire un uso adeguato dei fondi di AMF: valutazioni operative, PEFA ed ex-post	11
4.1.	Valutazioni operative	11
4.2.	Valutazioni su spese pubbliche e responsabilità finanziaria (PEFA).....	12
4.3.	Valutazioni ex-post	12
5.	Richieste di assistenza e future proposte della Commissione - situazione di bilancio	13

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria a favore di paesi terzi nel 2011

1. INTRODUZIONE

La relazione presenta un quadro generale dell'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria (AMF) dell'UE a favore di paesi terzi nel 2011. Essa descrive il contesto generale nel quale le operazioni di AMF sono state approvate e attuate, contiene informazioni circa le operazioni più recenti messe in atto nei paesi vicini all'UE, delinea brevemente le prospettive per eventuali future operazioni e il loro impatto sul bilancio e presenta statistiche generali sulle varie operazioni di AMF svolte negli ultimi dieci anni.

Nel quadro dell'assistenza esterna dell'UE, l'AMF è uno strumento concepito per i paesi vicini all'UE che sopperisce al fabbisogno eccezionale di finanziamenti esterni prestando sostegno alla bilancia dei pagamenti. Il suo obiettivo è rafforzare la stabilità macroeconomica e finanziaria nei paesi candidati e potenzialmente candidati e nei paesi partecipanti alla politica europea di vicinato, incoraggiando nel contempo l'attuazione di adeguate riforme strutturali. Essa integra un programma di aggiustamento e di riforme con l'FMI ed è subordinata alla sua esistenza. L'AFM può assumere la forma di prestiti, per i quali la Commissione prende in prestito i fondi necessari dai mercati dei capitali e trasferisce il prestito al paese beneficiario, e/o, in circostanze specifiche, la forma di sovvenzioni finanziate dal bilancio dell'UE.

L'anno 2011 è stato caratterizzato dalla continua attuazione delle operazioni di AMF già in essere, e nessuna nuova operazione di AMF è stata approvata dal Consiglio e dal Parlamento europeo. Nel luglio 2011 la Commissione ha proposto un nuovo regolamento quadro sull'AMF e il dibattito è stato lanciato in sede di Consiglio e di Parlamento. L'esito di tale dibattito è importante per il futuro dell'AMF come strumento strategico di emergenza che contribuisce a stabilizzare le economie dei paesi vicini all'UE. Una decisione sul regolamento quadro da parte dei colegislatori è prevista per la seconda metà del 2012 o per il 2013.

La relazione contiene inoltre una sezione dedicata alle valutazioni operative, agli studi su spese pubbliche e responsabilità finanziaria (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA) e alle valutazioni ex-post condotte nei paesi che beneficiano dell'AMF. Nel 2011, coadiuvata da consulenti esterni, la Commissione ha portato a termine due valutazioni operative e ha eseguito due studi PEFA in paesi che beneficiano di programmi di AMF. La Commissione ha inoltre avviato tre valutazioni ex-post delle operazioni di AMF che sono state completate.

Infine, la relazione contiene informazioni relative alle nuove richieste di AMF e a possibili nuove proposte di AMF sulle quali la Commissione sta lavorando, compreso il loro impatto sul bilancio.

La relazione, elaborata in conformità con le decisioni autonome del Consiglio e con le decisioni congiunte del Consiglio e del Parlamento circa le operazioni di AMF, segue le relazioni presentate negli anni precedenti. È accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD(2012) 181 final) che contiene informazioni più dettagliate relative al contesto macroeconomico ed all'attuazione delle singole operazioni di AMF.

2. CONTESTO

2.1. Sviluppi nel 2011

La crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009, che ha colpito profondamente le economie emergenti dei paesi vicini all'Unione europea, ha comportato un forte aumento delle richieste di aiuto finanziario rivolte all'UE, anche sotto forma di AMF. Quattro di questi programmi, a favore di Bosnia-Erzegovina, Serbia, Armenia e Georgia, sono stati approvati dal Consiglio dei ministri dell'UE alla fine del 2009 e, sempre nel 2009, il precedente programma di AMF approvato a favore del Kosovo¹ è stato prorogato di un anno. Nel 2010, altri due programmi, a favore dell'Ucraina e della Repubblica moldova, sono stati approvati – questa volta, a seguito dell'entrata in vigore del trattato di Lisbona, congiuntamente – dai legislatori dell'UE, ossia il Consiglio e il Parlamento. Le operazioni per la Georgia e il Kosovo sono state completate nel 2010. Nel 2011 e all'inizio del 2012 la Commissione ha completato l'attuazione dei programmi per la Serbia, l'Armenia e la Repubblica moldova e ha continuato i preparativi per l'attuazione dei programmi per la Bosnia-Erzegovina e l'Ucraina.

Nel 2010 e, in una certa misura, nella prima metà del 2011, la situazione economica generale è nettamente migliorata e la pressione sulla bilancia dei pagamenti dei paesi ammissibili all'AMF si è leggermente attenuata. Nel 2011, pertanto, la Commissione ha adottato soltanto due nuove proposte, ossia per la Georgia nel gennaio 2011 e per la Repubblica del Kirghizistan nel dicembre 2011. Tali proposte sono in corso di esame da parte del Parlamento e del Consiglio. Il processo decisionale, tuttavia, ha subito dei ritardi a causa della differenza di opinioni tra i colegislatori circa la scelta della procedura giuridicamente opportuna nell'ambito della quale consultare il comitato degli Stati membri sul memorandum d'intesa del programma di AMF.

Nel secondo semestre del 2011, a seguito della crisi del debito sovrano, le condizioni dei mercati finanziari mondiali sono diventate decisamente più difficili. Inoltre, la primavera araba e i conseguenti sconvolgimenti politici ed economici nei paesi partner arabo-mediterranei² hanno messo sotto ulteriore pressione i bilanci e le posizioni esterne di queste economie. Questi sviluppi dovrebbero portare ad un aumento delle richieste di AMF nel 2012. Il primo caso, nel febbraio 2012, è stato il rinnovo, da parte del governo

¹ Tale designazione non pregiudica le posizioni riguardo allo status ed è in linea con la risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite e con il parere della CIG sulla dichiarazione di indipendenza del Kosovo.

² Per informazioni generali sui recenti sviluppi economici nei paesi vicini meridionali, cfr. anche "The EU's neighbouring economies: coping with new challenges", Occasional Papers n. 86, novembre 2011, Commissione europea, DG ECFIN (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm)

egiziano, della richiesta di avviare un'operazione di AMF per un importo di 500 milioni di euro. La Commissione, di concerto con l'FMI, sta valutando il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni dell'Egitto, in vista della possibile adozione di una proposta di AMF a favore di questo paese.

2.2. Regolamento quadro per l'AMF

Già nel 2003 il Parlamento europeo aveva ravvisato nel lungo processo decisionale – le decisioni sulle singole operazioni di AMF venivano prese caso per caso dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento – una delle principali lacune dell'AMF. Il Parlamento ha inoltre sottolineato la necessità di una base giuridica trasparente per lo strumento dell'AMF nel suo complesso. Dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona il 1° dicembre 2009, le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF vengono prese dal Parlamento e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria (codecisione), cosa che si traduce in un processo decisionale piuttosto lungo. Ciò ha fatto aumentare le richieste di semplificazione della procedura di adozione delle decisioni in materia di AMF. Come evidenziato dalla crisi finanziaria e del debito, per gestire efficacemente le situazioni di emergenza macroeconomica e finanziaria è necessario uno strumento di risposta alla crisi che possa essere attivato in maniera rapida ed efficiente.

Nel quadro della risposta a questi sviluppi, il 4 luglio 2011 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento quadro³. I principali obiettivi della proposta sono i seguenti: (i) rendere più efficace l'assistenza macrofinanziaria grazie ad un processo decisionale più rapido ed efficiente; (ii) allineare il processo decisionale per l'assistenza macrofinanziaria con quello previsto per altri strumenti, soprattutto relativi alle relazioni esterne; (iii) formalizzare le regole che disciplinano lo strumento e conferirne la cotitolarità al Parlamento europeo; e (iv) aggiornare e semplificare alcune delle regole.

Le principali caratteristiche della proposta sono le seguenti: (i) le decisioni di concessione di assistenza macrofinanziaria saranno adottate dalla Commissione mediante un atto di esecuzione, sotto il controllo di un comitato di Stati membri; (ii) i criteri di Genval, ribaditi in diverse conclusioni del Consiglio e appoggiati anche dalla risoluzione del Parlamento europeo del 2002, saranno riaffermati in un regolamento e diventeranno quindi giuridicamente vincolanti; (iii) alcuni dei criteri saranno aggiornati o chiariti, in particolare quelli relativi alla soglia minima per le operazioni di AMF per quanto riguarda il fabbisogno residuo di finanziamento, l'ammissibilità geografica (al fine di riconoscere formalmente l'esistenza della politica di vicinato dell'UE nel contesto dell'AMF) e la scelta tra sovvenzioni e prestiti nelle operazioni di AMF.

Si sono svolte discussioni in sede sia di Consiglio che di Parlamento. Il Consiglio ha finalizzato le sue prime conclusioni nel dicembre 2011 (nel quadro di un cosiddetto "approccio generale"). Il Parlamento ha commissionato uno studio sull'efficacia dell'AMF e, all'inizio del 2012, ha discusso una relazione sulla proposta della Commissione in sede di commissione per il commercio internazionale. Si prevede che la decisione concernente la proposta sarà adottata nella seconda metà del 2012 o nel 2013.

³ Proposta di regolamento del Parlamento europeo e del Consiglio che stabilisce le disposizioni generali relative all'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi, COM(2011) 396 definitivo, 4.7.2011.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2011

3.1. Presentazione

Nel 2011 è stata completata l'operazione di AMF a favore della Serbia adottata nel 2009. Nel luglio 2011 è stata erogata alle autorità serbe la prima rata dell'assistenza, un prestito di 100 milioni di euro. Ciò ha chiuso questa operazione di AMF, dato che l'erogazione della seconda rata (dello stesso importo) è stata annullata a causa del minore fabbisogno di finanziamenti esterni della Serbia e della sua decisione di non utilizzare interamente i versamenti FMI programmati. Per quanto riguarda l'AMF a favore dell'Armenia, il memorandum d'intesa è stato firmato nel febbraio 2011 e la prima rata - una sovvenzione di 14 milioni di euro ed un prestito di 26 milioni di euro - è stata erogata nel luglio 2011. L'erogazione della seconda rata - una sovvenzione di 21 milioni di euro e un prestito di 39 milioni di euro - è stata approvata a dicembre. La sovvenzione è stata effettivamente erogata il 27 dicembre 2011, mentre il prestito è stato versato il 9 febbraio 2012.

Per quanto riguarda l'AMF a favore della Repubblica moldova, la Commissione ha versato la seconda rata (una sovvenzione di 20 milioni di euro) nel settembre 2011. Contrariamente a quanto previsto in origine, non è stato possibile versare la terza rata prima della fine del 2011, in quanto diversi requisiti non erano stati soddisfatti. La rata è stata poi erogata all'inizio di aprile 2012. L'attuazione dell'AMF a favore dell'Ucraina, approvata nel 2010 e pari, insieme ai fondi disponibili da una precedente operazione approvata nel 2002, a 610 milioni di euro sotto forma di prestiti, è stata ulteriormente rinviata a causa della mancanza di un accordo con le autorità ucraine circa determinate condizioni del memorandum d'intesa. La prima rata dell'assistenza macrofinanziaria a favore della Bosnia-Erzegovina, approvata nel 2009 per un importo fino a 100 milioni di euro sotto forma di prestiti, non è stata versata nel 2011 a causa della non conformità con una delle condizioni relative alla prima rata.

Nel 2011 la Commissione ha presentato ai colegislatori due proposte formali per nuove operazioni di AMF: la proposta di estendere l'AMF alla Georgia, con 23 milioni di euro in sovvenzioni e 23 milioni di euro in prestiti, adottata il 13 gennaio 2011; e la proposta di estendere l'AMF alla Repubblica del Kirghizistan, con 15 milioni di euro in sovvenzioni e 15 milioni di euro in prestiti, adottata il 20 dicembre 2011. Tali proposte sono in corso di esame da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. La decisione da parte dei colegislatori sull'AMF a favore della Georgia è stata tuttavia rinviata a causa della questione giuridica controversa di cui sopra.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2011

3.2.1. Balcani occidentali

3.2.1.1. Bosnia-Erzegovina

Nel 2009 il Consiglio dell'UE ha approvato un'AMF a favore della Bosnia-Erzegovina fino a 100 milioni di euro, sotto forma di prestiti (decisione del Consiglio 2009/891/CE del 30 novembre 2009). Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito in merito sono stati firmati nel novembre 2010, ma, a causa tra l'altro delle lunghe negoziazioni che hanno portato alla formazione del governo dopo le elezioni politiche dell'ottobre 2010, l'accordo di prestito è stato ratificato dalla presidenza della Bosnia-Erzegovina solo

nell'agosto 2011. Nel 2011 non è stato effettuato alcun versamento a titolo dell'AMF, poiché non risultavano rispettate tutte le condizioni relative alla prima rata e stabilite nel memorandum d'intesa. Inoltre, dall'ottobre 2010 l'accordo stand-by con l'FMI non è operativo. Sono stati tuttavia realizzati alcuni progressi circa il rispetto delle condizioni politiche nel settore della gestione delle finanze pubbliche, alle quali è subordinata l'AMF. Non appena il programma dell'FMI diventerà nuovamente operativo e tutte le condizioni di politica stabilite nel memorandum d'intesa saranno soddisfatte, l'AMF potrà essere versata.

Dopo una crescita marginale (0,7%) nel 2010, nel 2011 l'espansione dell'economia ha lievemente accelerato, raggiungendo, secondo le stime, l'1,6%, grazie all'aumento delle esportazioni e ad un leggero incremento della domanda interna. Nel 2011 ha avuto luogo un ulteriore risanamento di bilancio, nonostante la persistente debolezza della qualità delle finanze pubbliche. Gli squilibri esterni sono di nuovo in aumento e il disavanzo delle partite correnti ha raggiunto l'8,7% del PIL.

3.2.1.2. Serbia

Un prestito AMF dell'importo massimo di 200 milioni di euro è stato reso disponibile alla Serbia a titolo della decisione del Consiglio 2009/892/CE, in considerazione degli effetti negativi della crisi mondiale. Obiettivo di tale assistenza era integrare le risorse delle istituzioni finanziarie internazionali per aiutare il governo a far fronte al fabbisogno di finanziamenti esterni. Alla luce della graduale ripresa economica della Serbia, della diminuzione del fabbisogno di finanziamento estero e del dimezzamento dell'assistenza dell'FMI, la Commissione europea ha deciso di erogare solo la metà dell'importo di AMF disponibile, ossia 100 milioni di euro. Il trasferimento dei fondi è avvenuto il 12 luglio 2011, a completamento di questa operazione di AMF. Le condizioni alle quali era subordinata l'AMF hanno favorito una ristrutturazione della gestione delle finanze pubbliche, in particolare mediante l'introduzione di norme di bilancio quantitative e di nuove disposizioni in materia di controllo interno delle finanze pubbliche.

La ripresa economica è proseguita nel 2011 con una crescita del PIL dell'1,6%, alimentata da un'impennata degli investimenti. Verso la fine dell'anno, tuttavia, sulla crescita hanno pesato nuove pressioni dovute al difficile contesto economico a livello mondiale. A fronte del rallentamento della crescita delle esportazioni, il disavanzo delle partite correnti è salito a circa il 9,5% del PIL. Inoltre, il disavanzo di bilancio ha sfiorato il 5% del PIL, percentuale superiore all'obiettivo iniziale, soprattutto a causa della diminuzione delle entrate.

3.2.2. Paesi vicini orientali

3.2.2.1. Armenia

Alla fine del 2010, la Commissione e le autorità armene hanno raggiunto un accordo sulle condizioni per il programma di AMF di 100 milioni di euro (35 milioni di euro sotto forma di sovvenzioni e 65 milioni di euro sotto forma di prestiti) già deciso nel novembre 2009. Il memorandum d'intesa e gli accordi di prestito e di sovvenzione sono stati firmati nel febbraio 2011 e ratificati dalle autorità armene nel maggio 2011. La prima rata, pari a 40 milioni di euro, è stata versata nel giugno 2011, mentre la seconda

rata, pari a 60 milioni di euro, è stata versata nel dicembre 2011 per la componente sovvenzione e nel febbraio 2012 per la componente prestito.

Nel 2011 l'economia armena ha continuato a recuperare: il PIL reale è cresciuto del 4,6%, grazie all'aumento delle rimesse e delle esportazioni. L'afflusso di investimenti, tuttavia, si è indebolito. Nonostante una riduzione del disavanzo delle partite correnti dal 14,7% del PIL nel 2010 al 10,9% del PIL nel 2011, per il finanziamento di gran parte del fabbisogno di finanziamenti esterni è stato necessario ricorrere ai partner esterni. Nel 2011 l'Armenia ha iniziato ad attuare il nuovo programma triennale (2011-2013) di stabilizzazione economica, sostenuto, tra l'altro, dall'FMI nel quadro della Extended Fund Facility (EFF) e della Extended Credit Facility (ECF) a condizioni agevolate, per un importo complessivo di 278 milioni di euro. Nel dicembre 2011 il consiglio di amministrazione dell'FMI ha completato la terza verifica dei risultati economici dell'Armenia prevista dal programma, cosa che ha consentito alle autorità di ottenere altri 36,2 milioni (circa 42 milioni di euro) di DSP. Le condizioni alle quali era subordinata l'AMF sono state utili nel promuovere riforme nei settori del debito pubblico, delle pensioni, dell'amministrazione tributaria e doganale, della gestione delle finanze pubbliche e della fiscalità.

3.2.2.2. Georgia

Il pacchetto completo di misure dell'UE (di un massimo di 500 milioni di euro) intese a sostenere la ripresa economica della Georgia - impegno assunto alla conferenza internazionale dei donatori tenutasi nell'ottobre 2008 a Bruxelles in seguito al conflitto tra la Georgia e la Russia dell'agosto 2008 - comprendeva due operazioni potenziali di AMF, ciascuna di un importo pari a 46 milioni di euro. La prima parte è stata attuata con successo nel periodo 2009-2010. Per la seconda, il 13 gennaio 2011 la Commissione ha adottato una proposta di ulteriore AMF a favore della Georgia.

La sessione plenaria del Parlamento europeo ha votato la proposta in data 10 maggio 2011 e ha adottato una risoluzione legislativa con alcuni emendamenti, destinati in primo luogo a tener conto dell'entrata in vigore del nuovo regolamento in materia di "procedura di comitato" nel marzo 2011⁴. Da quando il Parlamento europeo ha adottato la propria posizione, il dibattito interistituzionale tra Consiglio e Parlamento non ha avuto esito positivo. Mentre il Parlamento è favorevole all'uso della procedura consultiva per il comitato degli Stati membri sul memorandum d'intesa, come inizialmente proposto dalla Commissione, il Consiglio afferma che, in linea di principio, sarebbe opportuno applicare la procedura d'esame.

Il PIL reale è cresciuto del 6,3% nel 2010 e del 7% nel 2011, ma si prevede che nel 2012 la sua crescita subirà un lieve rallentamento a causa della difficile congiuntura internazionale. L'accordo stand-by con l'FMI (dal settembre 2008 al giugno 2011) ha contribuito al risanamento del bilancio, all'avanzamento delle riforme strutturali e al ritorno alla crescita. A partire dal luglio 2010 le autorità hanno ritenuto che l'accordo dovesse essere trattato come una misura precauzionale e non hanno richiesto il versamento delle ultime rate. Nonostante il miglioramento osservato dal 2009, la

⁴ Regolamento (CE) n. 182/2011 del Parlamento europeo e del Consiglio, del 16 febbraio 2011.

situazione della bilancia dei pagamenti della Georgia resta vulnerabile: il disavanzo delle partite correnti resta elevato (11,7% del PIL nel 2011), gli afflussi di investimenti esteri diretti rimangono significativamente al di sotto dei livelli precedenti al conflitto del 2008 e per il 2013-2014 si prevedono cospicui obblighi di servizio del debito esterno. Nel marzo 2012 le autorità hanno convenuto un nuovo programma biennale con l’FMI, che avrà carattere precauzionale. Benché l’attivazione dell’assistenza macrofinanziaria dell’UE sia subordinata all’esistenza di un programma di esborso dell’FMI, è probabile che nel corso della durata del programma dell’UE vengano ancora utilizzati i fondi dell’FMI, dato il difficile contesto finanziario internazionale.

3.2.2.3. Repubblica moldova

Il 20 ottobre 2010 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno adottato una decisione relativa alla prestazione di un’AMF alla Repubblica moldova pari a 90 milioni di euro, sotto forma di sovvenzioni, da versare in tre rate nel 2010 e 2011 (decisione n. 938/2010/UE). L’assistenza è stata prorogata nel quadro di un programma economico sostenuto da un accordo di finanziamento triennale EFF-ECF approvato dal consiglio di amministrazione dell’FMI nel gennaio 2010. Dopo aver raggiunto un accordo sul memorandum d’intesa, la Commissione ha erogato la prima rata di 40 milioni di euro già nel dicembre 2010. La seconda rata, di 20 milioni di euro, è stata versata nel settembre 2011, dopo che a giugno la Commissione aveva valutato il rispetto delle condizioni cui essa era subordinata. Contrariamente a quanto previsto originariamente, il versamento della terza rata non è stato possibile prima della fine del 2011 perché i progressi realizzati per conformarsi alle condizioni alle quali era subordinato tale versamento sono stati giudicati insufficienti. Tuttavia, a seguito di ulteriori progressi compiuti dalle autorità moldove nell’attuazione delle riforme, una nuova valutazione effettuata dalla Commissione nel febbraio 2012 ha ritenuto soddisfacente il rispetto delle condizionalità: la Commissione ha pertanto erogato la terza e ultima rata di AMF pari a 30 milioni di euro nell’aprile 2012.

L’economia si è ripresa dalla grave recessione economica nel 2009 e ha evidenziato un incremento significativo sia nel 2010 che nel 2011. Tuttavia, il deterioramento dell’ambiente economico esterno ha portato a un rallentamento dell’attività economica nel quarto trimestre del 2011, che probabilmente continuerà nel 2012. Il programma dell’FMI è stato portato avanti e il sostegno dei donatori internazionali, compresa l’AMF dell’UE, ha rappresentato un fattore importante per mantenere la stabilità macroeconomica e sostenere l’agenda di riforma del governo. La Repubblica moldova ha intrapreso un ambizioso risanamento del bilancio: il disavanzo di bilancio è stato ridotto dal 6,3% del PIL nel 2009 al 2,4% del PIL nel 2011. L’obiettivo è di portarlo allo 0,9% del PIL nel 2012, in primo luogo tagliando la spesa pubblica. Le condizioni alle quali era subordinata l’AMF hanno contribuito a far progredire le riforme in materia di elaborazione ed esecuzione del bilancio, ottimizzazione delle finanze pubbliche e gestione del debito pubblico, stabilità finanziaria e riforma del settore finanziario, appalti pubblici e legislazione relativa alla banca centrale.

3.2.2.4. Ucraina

Nel luglio 2010 i legislatori UE hanno adottato una decisione per accordare all’Ucraina un’AMF di 500 milioni di euro (decisione 388/2010/UE del 7 luglio 2010). Insieme

ai 110 milioni di euro ancora disponibili a titolo della decisione AMF del 2002 (decisione 2002/639/CE del Consiglio, del 12 luglio 2002), tale importo renderebbe possibile un'operazione di AMF per un massimo di 610 milioni di euro. Tuttavia, ancora non sono stati conclusi i negoziati sulle condizioni politiche relative all'erogazione di tale assistenza, che comprendono misure nei settori della gestione delle finanze pubbliche, dell'amministrazione tributaria e doganale, della riforma del settore dell'energia e della regolamentazione del settore finanziario. Sebbene siano stati realizzati progressi nel convergere verso un memorandum d'intesa che sia accettabile per entrambe le parti, permangono divergenze su alcune questioni essenziali, tra cui il ruolo della corte dei conti dell'Ucraina (l'istituzione suprema di audit del paese). In assenza della firma di un memorandum d'intesa e di un accordo di prestito, nel 2011 non è stato effettuato nessun versamento.

Nel 2011 la ripresa economica dell'Ucraina è proseguita, con una crescita relativamente forte e l'inflazione ampiamente sotto controllo. Dalla metà del 2011, tuttavia, la tendenza della bilancia dei pagamenti si è nettamente deteriorata, cosa che ha obbligato la banca centrale ucraina a spendere 6,2 miliardi di dollari USA delle sue riserve tra agosto e dicembre per difendere il tasso di cambio. Il programma del FMI, pari a 15 miliardi di dollari USA, è stato sospeso nel 2011 a causa di divergenze sul bilancio e della mancanza di progressi circa le importanti riforme strutturali concordate nel quadro dell'accordo stand-by, compreso l'adeguamento delle tariffe del gas e del riscaldamento. I ritardi nell'adeguamento delle tariffe dell'energia comportano notevoli rischi anche per le prospettive di bilancio. Dato che nel 2011 non è stato versato alcun sostegno finanziario esterno ufficiale e che le banche hanno ridotto la loro esposizione al rischio, l'accesso ai mercati internazionali dei capitali è diventato più difficile. Allo stesso tempo, il progresso nel campo delle riforme strutturali è stato lento. Mentre le leggi in materia di appalti pubblici e di gas adottate nel 2010 e la legge sulla riforma delle pensioni adottata nel 2011 hanno rappresentato passi nella giusta direzione, l'attuazione si è in alcuni casi rivelata debole, o, nel caso degli appalti pubblici, la legge è stata poi diluita da emendamenti. I progressi realizzati nella riforma della gestione delle finanze pubbliche sono stati particolarmente deludenti e l'ambiente imprenditoriale in Ucraina è rimasto debole, come dimostra il netto peggioramento nel 2011 della posizione del paese nella classifica Doing Business (Banca mondiale) e dell'indice di corruzione di Transparency International⁵.

3.2.3. *Asia centrale*

3.2.3.1. Repubblica del Kirghizistan

Il 20 dicembre 2011 la Commissione ha presentato al Parlamento europeo e al Consiglio una proposta di AMF a favore della Repubblica del Kirghizistan a titolo eccezionale. A seguito di shock esterni e di conflitti politici ed etnici a livello interno, che avevano creato un forte fabbisogno di finanziamenti esterni, nel 2010 la Repubblica del Kirghizistan ha subito un crollo della crescita economica e un peggioramento della

⁵ I progressi insufficienti in materia di gestione delle finanze pubbliche, insieme alle incertezze relative alla situazione macroeconomica (compresa la sospensione del programma dell'FMI), hanno portato la Commissione europea a ritardare le operazioni di sostegno al bilancio alla fine del 2011.

posizione esterna. In una conferenza internazionale dei donatori tenutasi nel luglio 2010, l'UE si è impegnata a sostenere la ripresa dopo la fine del conflitto etnico. Nel giugno 2011 l'FMI ha concordato con le autorità del Kirghizistan un programma triennale, che dovrà essere sostenuto da un meccanismo ECF. La posizione esterna è tuttavia rimasta vulnerabile e l'esistenza di un forte fabbisogno residuo di finanziamenti esterni per il periodo 2011-2013 è stata confermata dall'FMI e dalla Commissione. Inoltre, l'operazione di AMF a titolo eccezionale, vale a dire al di fuori dell'usuale campo di applicazione geografico dell'AMF, era giustificata dallo slancio democratico delle riforme politiche ed economiche in corso nel paese e dalla sua posizione in una regione che per l'UE riveste importanza economica e politica. La proposta è attualmente oggetto di dibattito da parte del Parlamento e del Consiglio, nell'ambito della procedura legislativa di codecisione.

Nel 2011 la crescita economica si è ripresa dal forte rallentamento osservato nel 2009 e 2010, attestandosi al 5,7%. Secondo le stime, il disavanzo della bilancia dei pagamenti si è ridotto a circa 3,1% del PIL, grazie ad ingenti rimesse e al prezzo elevato delle esportazioni in oro. Negli ultimi mesi del 2011, tuttavia, il difficile contesto economico mondiale ha iniziato ad avere un impatto negativo sulle rimesse e sulle esportazioni. L'inflazione è scesa da oltre il 20% (su base annua) a metà 2011 al 5,7% alla fine del 2011. Il governo è riuscito a raggiungere i suoi obiettivi di bilancio per il 2011. Le autorità del Kirghizistan hanno raggiunto anche tutti gli obiettivi del programma ECF dell'FMI, stabiliti per la fine del 2011.

4. GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE, PEFA ED EX-POST

4.1. Valutazioni operative

In linea con i requisiti del regolamento finanziario dell'UE, che impone di effettuare ispezioni prima di versare fondi ai paesi beneficiari, la Commissione, con l'aiuto di consulenti esterni, effettua valutazioni operative per ottenere ragionevoli garanzie sul funzionamento delle procedure amministrative e i circuiti finanziari dei paesi riceventi.

Le valutazioni operative si incentrano sui sistemi di gestione delle finanze pubbliche, in particolare sulle procedure e sull'organizzazione dei ministeri delle finanze e delle banche centrali, più specificamente sulla gestione dei conti su cui confluiscono i fondi UE. Si presta inoltre particolare attenzione al funzionamento degli organismi di audit esterno, alla loro indipendenza, ai loro programmi di lavoro e all'efficacia dei loro controlli. Nel corso delle più recenti valutazioni operative è stata condotta anche un'analisi delle procedure adottate dalle agenzie preposte agli appalti pubblici.

Nel 2011 la Commissione ha concluso la valutazione operativa per la Georgia. Le principali conclusioni di questa valutazione sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SWD (2012) 181 final).

4.2. Valutazioni su spese pubbliche e responsabilità finanziaria (PEFA)

La Commissione cerca la complementarità con gli altri strumenti diagnostici in materia di gestione delle finanze pubbliche in paesi che beneficiano del sostegno di donatori. In

questo contesto, il programma PEFA (Public Expenditure and Financial Accountability - spese pubbliche e responsabilità finanziaria), lanciato nel 2001 come un partenariato multi-donatori comprendente, tra gli altri, la Commissione europea, la Banca mondiale e l’FMI, costituisce un quadro particolarmente favorevole.

Negli ultimi anni sono stati effettuati studi PEFA per diversi paesi che beneficiano di AMF o sono potenzialmente ammissibili: Armenia (2008), Bielorussia (2009), Georgia (2008), Kosovo (2009), Repubblica del Kirghizistan (2009), Repubblica moldova (2008), Marocco (2009) e Serbia (2010). La Commissione, insieme alla Banca mondiale, è autrice degli studi PEFA sulla Georgia e sul Marocco, e ha contribuito direttamente a diversi altri studi.

Nel 2011 la Commissione ha contribuito ad una valutazione PEFA dell’Ucraina in collaborazione con la Banca mondiale (la banca è stata capofila) e ha condotto, sempre in cooperazione con la Banca mondiale (questa volta nel ruolo di capofila), la valutazione PEFA della Repubblica moldova.

I risultati di questi studi PEFA andranno ad integrare le ultime valutazioni operative delle procedure finanziarie in questi due paesi e contribuiranno utilmente all’attuazione delle operazioni di AMF in corso, soprattutto per quanto riguarda la verifica delle condizioni relative alla gestione delle finanze pubbliche.

4.3. Valutazioni ex-post

Per valutare l’impatto dell’AMF e in linea con il regolamento finanziario, la Commissione effettua valutazioni ex-post dei programmi di AMF. Le conclusioni delle valutazioni vengono prese in considerazione per migliorare le pratiche di gestione dell’AMF. Gli obiettivi principali delle valutazioni ex-post sono i seguenti: esaminare l’impatto economico dell’AMF sull’economia del paese beneficiario, in particolare sulla sostenibilità della sua posizione esterna, e valutare il valore aggiunto dell’intervento dell’UE.

Nel 2011 sono state avviate due nuove valutazioni ex-post per valutare le operazioni di AMF con il Libano e la Georgia, ultimate di recente. All’inizio del 2012 è stata avviata una valutazione ex-post per l’AMF a favore del Kosovo.

5. RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE - SITUAZIONE DI BILANCIO

La maggior parte delle operazioni di AMF attuate nel 2011 è stata completata nel 2011 o all’inizio del 2012 (Serbia, Armenia, Repubblica moldova). Gli altri due programmi (le operazioni con l’Ucraina e la Bosnia-Erzegovina) dovrebbero essere attuati nel 2012 e 2013, a condizione che siano realizzati progressi soddisfacenti circa il rispetto delle condizionalità politiche. Il nuovo programma per la Georgia, ancora all’esame dei legislatori, dovrebbe essere approvato alla metà del 2012. Analogamente, l’AMF proposta per la Repubblica del Kirghizistan potrebbe essere approvata nella seconda metà del 2012.

Attualmente, le operazioni di AMF pianificate per il periodo 2012-2013 includono un possibile programma per il Kosovo. Dopo la scadenza del programma precedente nel 2010, una nuova operazione di AMF corrisponderebbe all'impegno condizionale sottoscritto dall'UE nel giugno 2008 in occasione della conferenza dei donatori sul Kosovo, per un importo massimo di 100 milioni di euro.

Inoltre, si può prevedere una nuova operazione a favore dell'Armenia, che seguirebbe il programma recentemente completato e mirerebbe ad aiutare il paese a coprire il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni previsto per il 2013, andando ad integrare le risorse messe a disposizione dall'FMI nel quadro dell'accordo di finanziamento ECF-EFF.

Dato il fabbisogno di finanziamento a breve termine in alcuni paesi vicini meridionali che stanno vivendo cambiamenti politici, non sorprende che nel febbraio 2012 l'UE abbia ricevuto una richiesta di AMF dall'Egitto. L'importo richiesto è pari a 500 milioni di euro, di cui una piccola parte potrebbe essere erogata sotto forma di sovvenzione, per tener conto del reddito pro capite dell'Egitto, relativamente basso. L'AMF andrebbe ad integrare i fondi che saranno messi a disposizione dall'FMI e da altri donatori per contribuire a stabilizzare la bilancia dei pagamenti dell'Egitto in un periodo di difficile transizione politica. La Commissione, di concerto con l'FMI, sta valutando il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni dell'Egitto, in vista della possibile adozione di una proposta di AMF a favore di questo paese.

La prospettiva di attivare lo strumento dell'AMF per alcuni dei paesi mediterranei è stata esplicitamente confermata nella comunicazione dell'8 marzo 2011 relativa a un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale, presentata congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza.

La tabella 1 qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2011 e il 2012 (dati indicativi). Le previsioni per il 2012 hanno natura prettamente preliminare e dipenderanno da diversi fattori che sono al di fuori del controllo della Commissione. Le operazioni di sovvenzione pianificate per il 2012 sono sostanzialmente in linea con i massimali di bilancio per il 2012, tenendo conto del fatto che per alcune delle azioni previste l'impegno finanziario non sarà realizzato prima del 2013. Per quanto riguarda i prestiti, l'importo totale delle operazioni di AMF sotto forma di prestiti era pari a 569,8 milioni di euro alla fine del 2011. Tale importo è coperto dal fondo di garanzia per le azioni esterne⁶, mantenuto al 9% dell'importo in essere. Il fondo copre non solo prestiti AMF, ma anche prestiti Euratom e prestiti BEI ai paesi terzi ed è coperto dal bilancio UE. Per le operazioni di AMF sotto forma di prestiti ciò corrisponderebbe a circa 51 milioni di euro nel quadro del Fondo di garanzia alla fine del 2011.

⁶ Per ulteriori informazioni si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle garanzie che impegnano il bilancio generale (relazione semestrale).

Tabella 1: impegni e pagamenti AMF nel periodo 2011-2012 (in euro)

	2011	2012 (dati indicativi)
Dotazioni di bilancio per gli impegni AMF	<u>104 868 567</u>	<u>95 550 000</u>
Impegni - totale	<u>393 476</u>	<u>88 350 000</u>
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	393 476	350 000
AMF Georgia (proposta)		23 000 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (proposta)		15 000 000
AMF Egitto (possibile)		50 000 000
AMF Kosovo (possibile, fine 2012 o 2013)		da stabilire
Dotazioni di bilancio non impegnate	<u>104 475 091</u>	<u>n.a.</u>
Dotazioni di bilancio per i pagamenti AMF	<u>88 552 647</u>	<u>79 050 000</u>
Pagamenti, totale	<u>55 236 767</u>	<u>74 350 000</u>
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	236 767	350 000
AMF Armenia	35 000 000	
AMF Repubblica moldova	20 000 000	30 000 000
AMF Georgia (proposta, primo versamento)		11 500 000
AMF Repubblica del Kirghizistan (proposta, primo versamento)		7 500 000
AMF Egitto (possibile, primo versamento)		25 000 000
Dotazioni destinate alle sovvenzioni e non utilizzate	<u>33 315 880</u>	<u>4 700 000</u>
Erogazioni di AMF sotto forma di prestiti, totale	<u>126 000 000</u>	<u>705 000 000</u>
Armenia	26 000 000	39 000 000
Serbia	100 000 000	
Altri, compresi Ucraina, Bosnia-Erzegovina (attiva) e Egitto (possibile)		666 000 000

Tabella 2: importi AMF autorizzati ogni anno nel periodo 2002-2011 (in milioni di euro)

	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Per regione											
Balcani occidentali	190	70	25		50			300			635
Nuovi Stati indipendenti	18				33,5	45		146	590		832,5
Mediterraneo						80					80
Totale importi autorizzati¹	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	0	1547,5
Prestiti	78	25	9		0	50	0	365	500		1027
Sovvenzioni	130	45	16		83,5	75	0	81	90		520,5

* Importo netto per l'Ucraina tenendo conto del nuovo prestito di 110 milioni di euro e della contemporanea cancellazione di 92 dei 150 milioni di euro decisi nel 1998 nonché della sovvenzione alla Repubblica moldova di 15 milioni di EUR e della contemporanea cancellazione del prestito di 15 milioni di euro deciso nel 2000

¹ Informazioni più dettagliate sono disponibili tra i dati statistici del documento di lavoro

Grafico 2a: importi AMF autorizzati ogni anno nel periodo 2002-2011 (in milioni di euro)

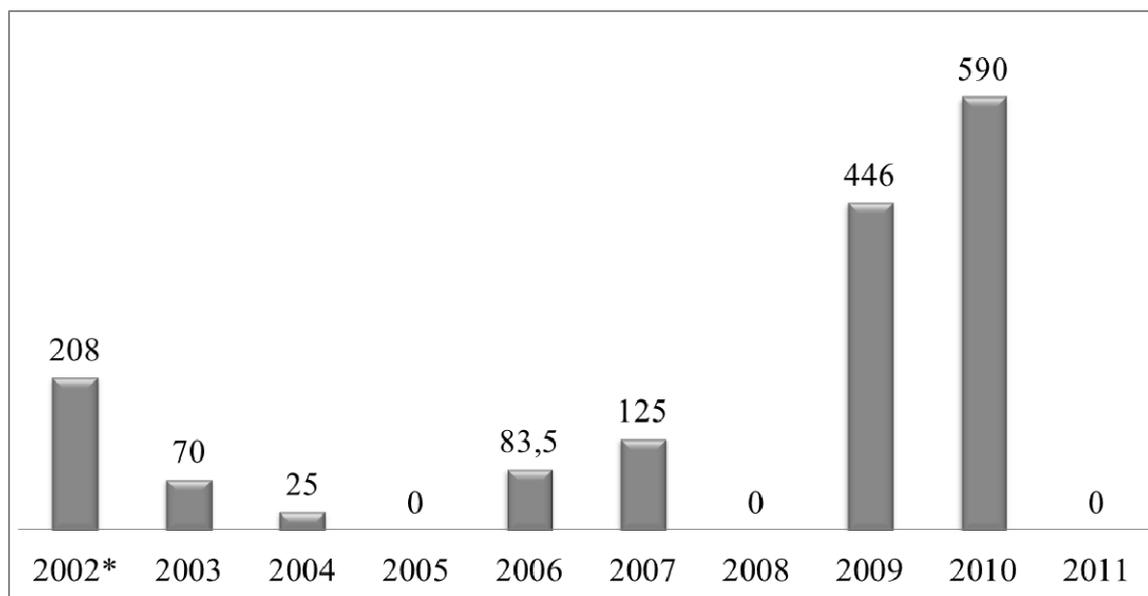


Grafico 2b: importi AMF autorizzati per regione nel periodo 2002-2011

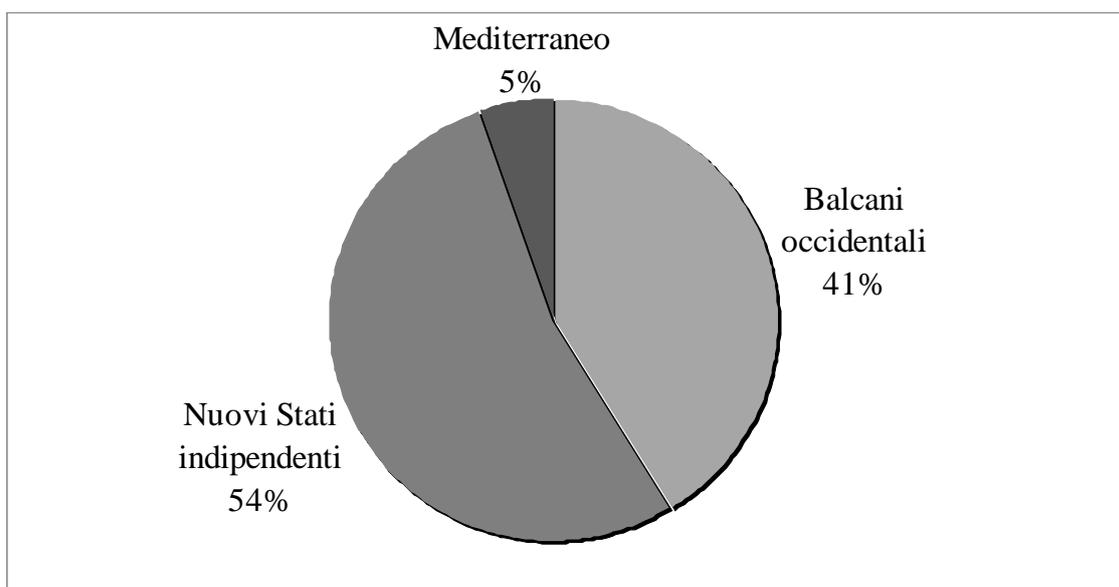


Tabella 3: importi AMF versati ogni anno nel periodo 2002-2011 (in milioni di euro)

	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	Totale
Per regione											
Paesi candidati dell'Europa centrale		50									50
Balcani occidentali	130	146	20	58	32				30	100	516
Nuovi Stati indipendenti	11	7	12	8,5	29	20	25	15,3	70,7	81	279,5
Mediterraneo							15	25			40
Totale importi versati¹	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	181	885,5
Prestiti	0	118	10	15	19	0	0	25	0	126	313
Sovvenzioni	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	55	572,5

¹ Informazioni più dettagliate sono disponibili tra i dati statistici del documento di lavoro

Grafico 3a: importi AMF versati ogni anno nel periodo 2002-2011 (in milioni di euro)

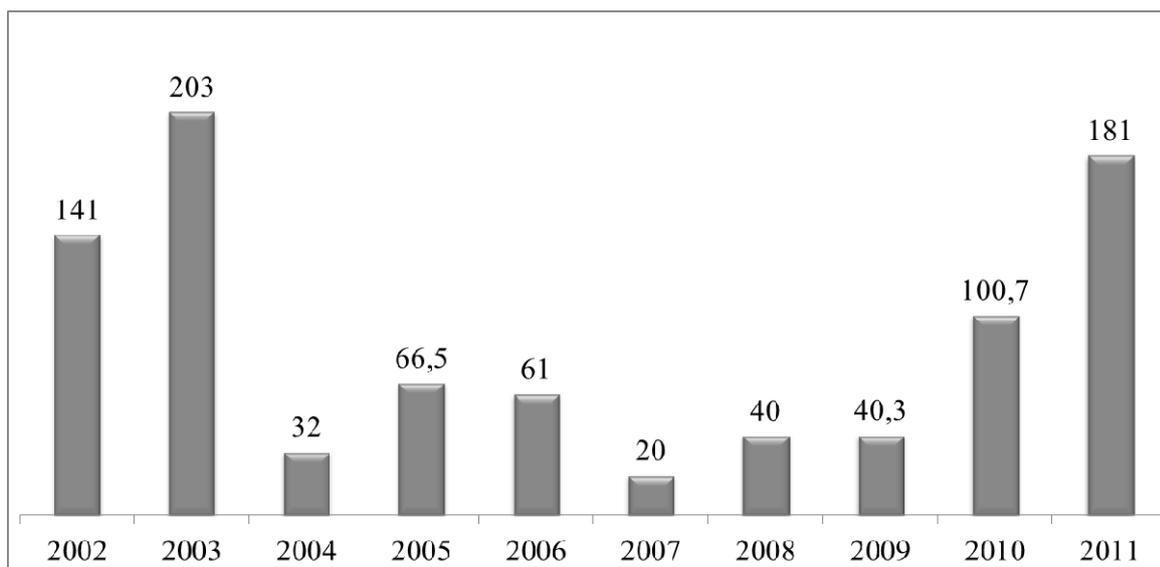


Grafico 3b: importi AMF versati per regione nel periodo 2002-2011

