



COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

Bruxelles, 8.10.2009  
COM(2009) 514 definitivo

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

**sull'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2008**

**{SEC(2009) 1279}**

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

**sull'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2008**

**{SEC(2009) 1279}**

## INDICE

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO E AL PARLAMENTO EUROPEO sull'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2008 .....	2
1. Introduzione .....	4
2. Considerazioni generali .....	4
2.1. Contesto .....	4
2.2. Assistenza macrofinanziaria nel 2008 .....	5
2.3. Sintesi delle operazioni più recenti nei paesi beneficiari .....	5
2.3.1. Balcani occidentali .....	5
2.3.2. Paesi vicini orientali .....	5
2.3.3. Paesi del Mediterraneo .....	6
3. Distribuzione geografica e valutazioni dell'assistenza macrofinanziaria .....	6
3.1. Distribuzione geografica .....	6
3.2. Valutazioni .....	7
3.2.1. Albania .....	7
3.2.2. Serbia e Montenegro .....	7
4. Miglioramento della gestione finanziaria nei paesi beneficiari: valutazioni pratiche .....	8
5. Richieste e proposte future della Commissione .....	9

## **1. INTRODUZIONE**

La presente relazione descrive in maniera generale l'assistenza macrofinanziaria che l'UE fornisce ai paesi terzi, ne illustra il contesto storico, riepiloga le operazioni effettuate nel 2008 e contiene informazioni riguardanti le più recenti operazioni realizzate nei paesi candidati, in quelli potenzialmente candidati e nei paesi vicini, nonché tabelle statistiche delle diverse operazioni effettuate dal 1990.

La relazione contiene inoltre i risultati delle recenti valutazioni effettuate nel 2008. Tali valutazioni sono intese a determinare quale sia l'impatto dell'assistenza macrofinanziaria sui principali aspetti del processo di stabilizzazione economica e sull'attuazione delle riforme strutturali nei paesi beneficiari. I progressi realizzati in questo settore riflettono in che misura sono soddisfatte le condizioni di politica economica alle quali era subordinata l'assistenza macrofinanziaria comunitaria.

Con riferimento alla raccomandazione formulata dalla Corte dei conti nella sua relazione speciale del marzo 2002 sul miglioramento della gestione finanziaria nei paesi beneficiari, la Commissione sta inoltre conducendo, fin dal 2004, in ciascun paese beneficiario e di concerto con una società di audit, diverse valutazioni pratiche del funzionamento dei circuiti finanziari e delle procedure relative all'assistenza macrofinanziaria. All'atto dell'elaborazione delle condizioni di politica economica connesse all'attuazione dell'assistenza, si tiene debito conto delle conclusioni tratte dalle citate valutazioni.

La presente relazione è redatta in ottemperanza alle decisioni del Consiglio relative alla concessione, da parte della Comunità, di assistenza macrofinanziaria o di assistenza finanziaria eccezionale a favore di paesi terzi e fa seguito alle relazioni presentate negli anni precedenti. Parallelamente, viene resa pubblica una relazione più dettagliata (documento di lavoro dei servizi della Commissione SEC (2009...)) contenente informazioni economiche e finanziarie relative ai paesi beneficiari.

## **2. CONSIDERAZIONI GENERALI**

### **2.1. Contesto**

L'assistenza macrofinanziaria comunitaria (AMF), intesa a sostenere gli sforzi di riforma politica ed economica dei paesi beneficiari, è attuata in collegamento con i programmi di sostegno del FMI e della Banca mondiale. L'assistenza si ispira a una serie di principi, ribaditi dal Consiglio nelle sue conclusioni dell'8 ottobre 2002, che ne sottolineano il carattere eccezionale, la complementarità con il finanziamento erogato dalle Istituzioni finanziarie internazionali (IFI) nonché la sua subordinazione al rispetto di condizioni di politica macroeconomica. In stretto coordinamento con il FMI e la Banca mondiale, l'assistenza macrofinanziaria della Comunità, adeguata alle esigenze specifiche di questi paesi, ha sostenuto diversi paesi terzi nell'intento generale di stabilizzarne la situazione finanziaria ed instaurare economie di mercato.

## **2.2. Assistenza macrofinanziaria nel 2008**

Il Consiglio non ha adottato alcuna nuova decisione nel 2008.

I versamenti di assistenza macrofinanziaria alla Repubblica di Moldova sono ammontati a 25 milioni di euro a titolo di sovvenzione, mentre al Libano sono stati erogati 15 milioni di euro, sempre a titolo di sovvenzione.

## **2.3. Sintesi delle operazioni più recenti nei paesi beneficiari**

### *2.3.1. Balcani occidentali*

#### **Kosovo**

La sola operazione di AMF nei Balcani occidentali è un sostegno al bilancio, a titolo di sovvenzione, per il Kosovo (UNSCR 1244/99) per un importo massimo di 50 milioni di euro approvato dal Consiglio nel novembre 2006 (decisione del Consiglio 2006/880/CE, GU L 339 del 6.12.2006, pag. 36). Poiché non sono state soddisfatte le condizioni di cui al protocollo d'intesa firmato con le autorità nel dicembre 2007 per la concessione di tale assistenza, nel 2008 non è stato possibile erogare l'intero importo di 50 milioni di euro, che rimane in sospeso. Tuttavia, l'11 luglio 2008, ad una conferenza dei donatori presieduta dalla Commissione per sostenere il fabbisogno di finanziamento in Kosovo per il periodo 2008-2011, la Commissione ha promesso un'AMF complementare di un importo massimo di 100 milioni di euro, soggetta a determinate condizioni e a titolo di sovvenzione.

#### **Montenegro e Serbia**

Il 2 ottobre 2008 il Consiglio ha adottato la decisione 2008/784/CE che stabilisce una responsabilità distinta del Montenegro e riduce proporzionalmente la responsabilità della Serbia riguardo ai prestiti a lungo termine concessi dalla Comunità all'Unione statale di Serbia e Montenegro (già Repubblica federale di Jugoslavia) a norma delle decisioni 2001/549/CE e 2002/882/CE<sup>1</sup> che autorizzano la Commissione a firmare un accordo di prestito distinto con le autorità del Montenegro. Tale decisione non è altro che il risultato dell'indipendenza del Montenegro avvenuta nel giugno 2006 e di un accordo raggiunto tra Serbia e Montenegro nel luglio 2006 per distribuire le passività esterne all'interno dei due Stati. Non verranno a crearsi nuovi obblighi per la Comunità, né conseguenze di bilancio.

In seguito all'entrata in vigore di un accordo di prestito distinto con il Montenegro, le responsabilità della Serbia sono state rettificare tramite scambio di lettere tra la Commissione e la Serbia.

### *2.3.2. Paesi vicini orientali*

#### **Repubblica di Moldova**

Nel 2008 la Commissione ha portato a termine il programma di assistenza macrofinanziaria deciso dal Consiglio il 16 aprile 2007 per un totale di 45 milioni di euro. La seconda e la terza rata, rispettivamente di 10 e 15 milioni di euro, sono state erogate nei mesi di giugno e

---

<sup>1</sup> GU L 269 del 10.10.2008, pag. 8.

dicembre 2008. Il programma faceva parte del pacchetto finanziario a sostegno dell'accordo di governo con il FMI nell'ambito della *Poverty Reduction and Growth Facility* (strumento per la riduzione della povertà e per la crescita), risalente a maggio 2006 e giunto a conclusione nel maggio 2009.

### **Georgia**

Il programma, con una dotazione di 33,5 milioni di euro in sovvenzioni adottato nel gennaio 2006, non è stato completato. Nell'ambito del programma, è stato erogato un importo totale di 23 milioni di euro nel 2006. Tuttavia, come nel 2007, nel 2008 non è stato possibile completare la revisione delle condizioni per l'erogazione della terza ed ultima rata, poiché non è stata soddisfatta una delle condizioni specifiche per l'erogazione della rata: la legge riguardante l'organizzazione dell'audit esterno non è stata approvata come previsto dal Parlamento. Quest'ultima rata non è pertanto stata erogata, e il programma è ora scaduto. Nel contempo, nell'ottobre 2008, durante una conferenza dei donatori tenutasi a Bruxelles, la Commissione ha promesso un nuovo programma di AMF per la Georgia, a titolo di sovvenzione, per un importo totale di 46 milioni di euro. Tale aiuto finanziario è stato promesso nel quadro dello sforzo internazionale per aiutare la Georgia a superare le conseguenze del conflitto con la Russia scoppiato nell'agosto 2008.

#### *2.3.3. Paesi del Mediterraneo*

### **Libano**

Nel dicembre 2008 la Commissione ha erogato la prima rata di 15 milioni di euro nell'ambito del programma di assistenza macrofinanziaria approvato il 10 dicembre 2007. Il programma prevede una sovvenzione di 30 milioni di euro e un prestito di 50 milioni di euro, che saranno entrambi erogati in due rate. Il pagamento della prima rata del prestito (25 milioni di euro) è stato finalmente effettuato all'inizio di giugno 2009. L'erogazione della seconda rata è prevista entro la fine del 2009, se verranno soddisfatte le condizioni relative al programma di assistenza.

## **3. DISTRIBUZIONE GEOGRAFICA E VALUTAZIONI DELL'ASSISTENZA MACROFINANZIARIA**

### **3.1. Distribuzione geografica**

L'assistenza macrofinanziaria della Comunità mira a favorire la stabilizzazione macroeconomica dei paesi beneficiari e ad ovviare alle difficoltà connesse con la loro bilancia dei pagamenti (e di bilancio). L'assistenza risulta inoltre fondamentale ai fini della promozione dei programmi di riforma strutturale. In massima parte, le operazioni di AMF sono state decise e i relativi importi sono stati versati nei primi anni di transizione verso la democrazia e l'economia di mercato nei paesi dell'Europa centrale e orientale.

Nel corso degli anni è cresciuto il numero di paesi beneficiari di assistenza macrofinanziaria, giacché sempre più spesso i paesi limitrofi dell'UE incontrano difficoltà di bilancia dei pagamenti e sono impegnati in programmi di riforma economica. La ripartizione geografica dell'assistenza è andata pertanto modificandosi rispetto ai primi anni, in cui la maggior parte dei beneficiari era

costituita da paesi dell'Europa centrale ed orientale. Ad esempio, dal 2000, l'assistenza macrofinanziaria è stata concessa esclusivamente ai paesi dei Balcani occidentali (73% delle decisioni tra il 2000 ed il 2008) e ai Nuovi Stati Indipendenti. L'unica eccezione si è avuta nel 2007, allorché il Consiglio ha adottato una decisione riguardante un programma di assistenza a favore del Libano.

### **3.2. Valutazioni**

La Commissione ha attuato un programma di valutazione per esaminare l'impatto dell'assistenza macrofinanziaria in ciascun paese beneficiario. Le analisi sono realizzate da consulenti esterni selezionati a seguito di una gara d'appalto sotto la supervisione di un comitato direttivo (*steering committee*). Dal 2004 sono state realizzate in totale 7 valutazioni. Due valutazioni sono state completate nel 2008 per l'Albania, la Serbia e il Montenegro. Le principali osservazioni sono riportate nei paragrafi che seguono.

#### *3.2.1. Albania*

La valutazione ha esaminato l'assistenza macrofinanziaria (AMF) fornita dalla Commissione europea all'Albania nel periodo aprile 2004 – luglio 2006. L'AMF prevedeva un prestito di 9 milioni di euro e una sovvenzione di 16 milioni di euro, erogata in due rate.

L'impatto netto sulla stabilizzazione macroeconomica ha avuto origine da un effetto diretto dovuto ad un aumento dei fondi di bilancio nel 2006 e nel 2007. Si è inoltre verificato un effetto indiretto dovuto alla canalizzazione dei salari del settore pubblico attraverso il settore bancario, il che ha portato ad un aumento della disponibilità di credito. Si prevede che l'effetto cumulativo sulla crescita del PIL nel periodo 2004-2008 sarà compreso tra 0,1 e 0,6 per cento. È inoltre previsto un leggero aumento dell'inflazione, nonché un tasso di cambio del lek leggermente inferiore.

Risulta dalla valutazione che l'AMF ha avuto un impatto molto limitato ma positivo sulle prospettive di solidità esterna a medio e lungo termine dell'Albania. Alcuni degli effetti positivi riscontrati sono riconducibili ad un limitato effetto diretto sulla crescita economica nel periodo 2004-2008. L'impatto dell'AMF sugli altri aspetti della solidità esterna è stato irrilevante.

#### *3.2.2. Serbia e Montenegro*

La valutazione ha esaminato l'assistenza macrofinanziaria (AMF) fornita alla Serbia nel periodo novembre 2002 – febbraio 2006.

L'operazione di AFM ha permesso una politica macroeconomica leggermente più espansiva che ha marginalmente migliorato la crescita economica. Tuttavia, l'impatto macroeconomico diretto a breve termine dell'operazione è stato assai ridotto, e questo per via della dimensione dell'operazione, anch'essa relativamente ridotta. L'assistenza macrofinanziaria potrebbe esercitare un impatto più sostanziale sulle prospettive macroeconomiche a medio termine attraverso l'accelerazione delle riforme strutturali.

Risulta dalla valutazione che l'AFM ha contribuito positivamente alle prospettive di solidità esterne a medio e lungo termine, nonostante l'impatto netto sia stato piuttosto limitato e indiretto. Il canale primario tramite il quale

l'AMF ha fatto sentire la sua influenza sembra essere l'applicazione di riforme strutturali e la migliorata gestione macroeconomica generale.

Le valutazioni dei programmi di AMF per la Georgia e la Repubblica di Moldova sono in corso e le relative relazioni finali dovrebbero essere disponibili nel terzo trimestre del 2009. È stato altresì deciso di procedere ad una metavalutazione volta ad analizzare l'impatto globale dell'assistenza macrofinanziaria. I primi risultati dello studio sono attesi per il secondo semestre del 2009.

#### **4. MIGLIORAMENTO DELLA GESTIONE FINANZIARIA NEI PAESI BENEFICIARI: VALUTAZIONI PRATICHE**

Nel 2008 è stata effettuata una valutazione di verifica in Kosovo. Tra il 2004 e il 2007, sono state completate sette valutazioni pratiche nei paesi che beneficiano dell'assistenza macrofinanziaria (Albania, Armenia, Serbia, Montenegro, Bosnia-Erzegovina, Georgia e Kosovo). Il programma di lavoro di ciascuna valutazione pratica è elaborato in collaborazione con una società di consulenza ed include informazioni contenute in relazioni disponibili pubblicate da altri donatori ed in particolare le valutazioni PEFA. Missioni di verifica sono state intraprese (Albania, Armenia, Tagikistan, Georgia e Kosovo) per valutare i miglioramenti attuati nelle amministrazioni nazionali a seguito delle prime missioni.

Le indagini si sono concentrate, da un lato, sull'indipendenza delle banche centrali e sul funzionamento dei loro dipartimenti di contabilità, dall'altro sul processo di bilancio, sul funzionamento del dipartimento di tesoreria, sull'audit interno, sulle risorse umane e sui dipartimenti di IT dei ministeri delle finanze. Inoltre, il funzionamento degli organismi di audit esterno è esaminato per valutare l'efficacia dei loro controlli.

Le conclusioni delle valutazioni pratiche sono comunicate alle autorità nazionali che hanno l'opportunità di commentare l'analisi contenuta nelle relazioni.

Per ciascun paese, le valutazioni hanno concluso che "il quadro per una gestione finanziaria sana è in atto" sulla base delle analisi dei consulenti, i quali hanno tuttavia sottolineato la necessità di alcuni miglioramenti. Le carenze più gravi rilevate nei ministeri delle finanze riguardano l'assenza di un conto di tesoreria unico, di sistemi di contabilità appropriati e di procedure scritte, nonché la scarsa qualità delle procedure di appalto. La capacità di controllo interno deve essere rafforzata per ciascun ministero, tramite l'assunzione di revisori qualificati e l'attuazione di sessioni speciali di formazione. In taluni casi i servizi di previsioni macroeconomiche sono risultati incapaci di adempiere al proprio ruolo e l'indipendenza degli organismi di audit esterno non è stata considerata sufficiente.

Per migliorare la gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari, sono state rivolte raccomandazioni alle autorità nazionali finalizzate alla correzione delle carenze. L'attuazione di alcune di queste raccomandazioni è considerata una condizione al cui rispetto è subordinata l'erogazione dell'assistenza. Si tratta ad esempio del rafforzamento del dipartimento di controllo interno del Ministero



delle finanze o dell'adozione di istruzioni contenenti requisiti minimi in materia di separazione delle funzioni di contabilità, autorizzazione e pagamento.

Quattro anni dopo l'inizio di queste valutazioni operative e nonostante i ritardi nell'attuazione di alcune delle modifiche richieste, la Commissione ha osservato reali miglioramenti a tutti i livelli della gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari.

## **5. RICHIESTE E PROPOSTE FUTURE DELLA COMMISSIONE**

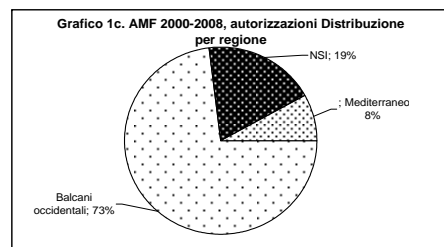
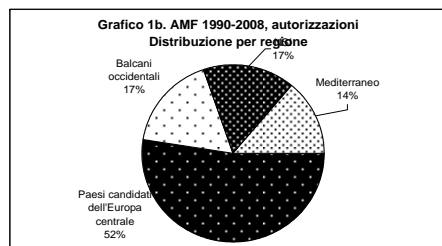
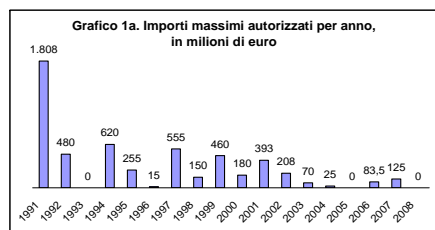
A causa della crisi economica e finanziaria mondiale, molti paesi vicini e in fase di preadesione devono affrontare una situazione di rallentamento dell'economia e di deterioramento del bilancio; in ciascuno di questi paesi si sta delineando un buco finanziario importante. Il FMI è la principale istituzione che si occupa delle conseguenze della crisi economica, soprattutto in quanto beneficiario di un importante aumento di risorse, tra cui un ragguardevole contributo da parte degli Stati membri dell'Unione europea. Il FMI avrà un ruolo di primo piano nel far fronte alla crisi nei paesi vicini dell'Unione europea, ma il finanziamento da esso fornito potrebbe non essere sufficiente a coprire il fabbisogno di finanziamento esterno di questi paesi. In questo contesto, l'assistenza macrofinanziaria dell'UE, contribuendo a ridurre il disavanzo finanziario esterno e ad allentare la pressione sulle riserve in valuta estera nei paesi vicini e in quelli in fase di preadesione, potrebbe sostenere la stabilità economica e le riforme in questa regione strettamente collegata all'UE.

Diversi paesi vicini e in fase di preadesione hanno chiesto l'assistenza macrofinanziaria all'UE. Tra i paesi in fase di preadesione, la Serbia, la Bosnia-Erzegovina e il Montenegro hanno chiesto negli ultimi mesi una nuova assistenza macrofinanziaria, formalmente o informalmente. Non si possono escludere eventuali altre richieste provenienti dai paesi dei Balcani occidentali. Per quanto concerne i paesi vicini, la Georgia, l'Ucraina, l'Armenia e, più di recente, la Bielorussia e la Repubblica di Moldova hanno chiesto assistenza macrofinanziaria. Infine, altri paesi che non si trovano nelle immediate vicinanze dell'UE si sono rivolti alla Commissione richiedendo l'AMF: il Kirghizistan e il Tagikistan. Anche l'Islanda, che è stata particolarmente colpita dalla crisi finanziaria mondiale (crollo del tasso di cambio e del sistema bancario) ha chiesto l'assistenza finanziaria all'UE. La Commissione sta esaminando tali richieste e, nel corso del 2009, è probabile che avanzerà proposte per nuove decisioni di AMF per alcuni dei paesi richiedenti.

**Tabella 1. Assistenza macrofinanziaria, 1990-2008**  
**Importi massimi autorizzati in milioni di euro**

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale	
<b>Per regione</b>																					
Paesi candidati dell'Europa centrale		870	1.220	410		255		250		300											3.305
Balcani occidentali				70		35		40		160		393		190	70	25		50			1.088
NSI						130	255	15	265	150			125	18 (a)				33,5	45		1.037
Mediterraneo		588			200														80		868
<b>Importi totali autorizzati</b>	<b>870</b>	<b>1.808</b>	<b>480</b>	<b>0</b>	<b>620</b>	<b>255</b>	<b>15</b>	<b>555</b>	<b>150</b>	<b>460</b>	<b>180</b>	<b>393</b>	<b>208</b>	<b>70</b>	<b>25</b>	<b>0</b>	<b>83,5</b>	<b>125</b>	<b>0</b>	<b>6.297,0</b>	
<b>di cui, sovvenzioni a fondo perduto</b>		28	70		35			95		70	90	168	130	45	16		83,5	75			905,0
											Kosovo (35) Montenegro (20)	FYRoM (18) Serbia e Montenegro (75)	Serbia e Montenegro (40)	Serbia e Montenegro (45)	Albania (16)		Kosovo (50) Georgia (33,5)	Moldova (45) Libano (30)			
		Interessi agevolati per Israele	Albania		Albania			Armenia e Georgia (95)		Bosnia (40) FYRoM (30)	Tagikistan (35) Moldova (15)	Montenegro (120) Kosovo (30)	Moldova (15) (b)								

(a) importo netto comprensivo di (b) e, per l'Ucraina, nuovo prestito di 110 milioni di euro e cancellazione simultanea di 92 milioni di euro dal prestito di 150 milioni di euro deciso nel 1998.  
 (b) sovvenzione di 15 milioni di euro e cancellazione simultanea del prestito di 15 milioni di euro deciso nel 2000



**Tabella 2. Assistenza macrofinanziaria, 1990-2008**  
Versamenti in milioni di euro

	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	Totale	
<b>Per regione</b>																					
Paesi candidati dell'Europa centrale		350	695	705	270	70	80	40	70	250	40	160			50						<b>2.780</b>
Balceni occidentali				35	35		15	20	25	15	25	312	130	146	20	58	32				<b>973</b>
NSI						25	135	115	100	156	71	80	11	7	12	8,5	29	20	25		<b>795</b>
Mediterraneo			438		150	100													15		<b>703</b>
<b>Importi totali versati</b>	<b>350</b>	<b>695</b>	<b>1.178</b>	<b>305</b>	<b>245</b>	<b>330</b>	<b>175</b>	<b>195</b>	<b>421</b>	<b>136</b>	<b>160</b>	<b>392</b>	<b>141</b>	<b>203</b>	<b>32</b>	<b>66,5</b>	<b>61</b>	<b>20</b>	<b>40</b>	<b>5.251</b>	
<b>di cui, sovvenzioni a fondo perduto</b>			63	35		15	20		18	28	85	105	141	85	22	51,5	42	20	40	<b>770,0</b>	
				Israele (28) Albania (35)	Albania		Albania	Albania	Armenia (8) Georgia (10)	Armenia (4) Georgia (9) Bosnia (15)	Kosovo (35) Montenegro (20)	Georgia (6) Tagikistan (14)	Bosnia (10) FYRoM (20) FYRoM (ex FRY) (35) Kosovo (35) Georgia (6) Tagikistan (14)	Armenia (11) Kosovo (15) Serbia e Montenegro (15) Serbia e Montenegro (115) Tagikistan (7)	Bosnia (25) Serbia e Montenegro (10) Serbia e Montenegro (35) FYRoM (18) Georgia (6,5)	Serbia e Montenegro (10) Armenia (5,5) FYRoM (5,5) Georgia (6,5)	Serbia e Montenegro (25) Bosnia (15) Albania (3) Armenia (1,5) Tagikistan (7)	Albania (13) Tagikistan (7) Georgia (22)	Moldova Moldova (20) Libano (15)		

NB: le cifre relative al 2000 comprendono i versamenti a favore di Bosnia, FYRoM e Montenegro che, per ragioni tecniche, sono stati effettuati all'inizio di gennaio 2001.  
le cifre relative al 2001 comprendono i versamenti a favore di FYRoM e Tagikistan che, per ragioni tecniche, sono stati effettuati all'inizio di gennaio 2002.  
le cifre relative al 2002 comprendono i versamenti a favore di Bosnia e Tagikistan che, per ragioni tecniche, sono stati effettuati all'inizio del 2003.

