



Bruxelles, 17.6.2013
COM(2013) 426 final

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2012

{SWD(2013) 211 final}

INDICE

1.	INTRODUZIONE	3
2.	CONTESTO	3
2.1.	Sviluppi nel corso degli ultimi anni.....	3
2.2.	Regolamento quadro per l'AMF	4
2.3.	Superamento della fase di stallo nell'approvazione di nuove operazioni di AMF	5
3.	OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2012	6
3.1.	Presentazione	6
3.2.	Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2012	7
3.2.1.	<i>Bosnia-Erzegovina</i>	7
3.2.2.	<i>Armenia</i>	7
3.2.3.	<i>Georgia</i>	8
3.2.4.	<i>Repubblica moldova</i>	8
3.2.5.	<i>Ucraina</i>	9
3.2.6.	<i>Repubblica del Kirghizistan</i>	10
4.	GARANTIRE UN USO ADEGUATO DEI FONDI DI AMF: VALUTAZIONI OPERATIVE ED EX-POST	1
1		
4.1.	Valutazioni operative.....	11
4.2.	Valutazioni ex-post.....	11
5.	RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE - SITUAZIONE DI BILANCIO	12

RELAZIONE DELLA COMMISSIONE

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi nel 2012

1. INTRODUZIONE

La relazione presenta un quadro generale dell'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria dell'UE (AMF) ai paesi terzi nel 2012.

Nel quadro dell'assistenza esterna dell'UE, l'AMF è uno strumento concepito per i paesi vicini all'UE da un punto di vista geografico, economico e politico, 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 concordato 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 2012 è stato caratterizzato dal proseguimento dell'attuazione delle operazioni di AMF già in essere e nessuna nuova operazione di AMF è stata approvata dai due colegislatori, ossia il Consiglio e il Parlamento europeo. Contestualmente, i colegislatori hanno continuato il dibattito in merito al nuovo regolamento quadro sull'AMF, proposto dalla Commissione nel luglio 2011, senza tuttavia trovare un accordo. Nel maggio 2013 la Commissione ha infine deciso di ritirare la proposta, perché l'accordo che si andava profilando tra i due colegislatori non avrebbe permesso di conseguire gli obiettivi che l'istituzione si prefiggeva con il testo proposto.

La presente relazione è stata elaborata in conformità con le varie decisioni del Consiglio e con le decisioni congiunte del Parlamento europeo e del Consiglio in merito alle operazioni di AMF. Dà seguito alle relazioni presentate negli anni precedenti ed è accompagnata da un documento di lavoro dei servizi della Commissione che contiene sia informazioni più dettagliate relative al contesto macroeconomico e all'attuazione delle singole operazioni di AMF sia un'analisi al riguardo.

2. CONTESTO

2.1. Sviluppi nel corso degli ultimi anni

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 colegislatori 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 di AMF per la Serbia, l'Armenia e la Repubblica moldova e ha continuato i preparativi per l'attuazione dei programmi a favore della Bosnia-Erzegovina e dell'Ucraina.

Nel 2010 e agli inizi del 2011, la situazione economica generale è nettamente migliorata e la pressione sulla bilancia dei pagamenti dei paesi ammissibili all'AMF si è quindi 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. Tuttavia, il processo decisionale relativo a tali proposte ha subito dei ritardi a causa di divergenze tra il Parlamento e il Consiglio in merito alle procedure da adottare per la loro attuazione. Nello specifico, i due colegislatori sono in disaccordo in merito alla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa che, per ogni operazione di AMF, definisce le misure di politica economica che devono essere intraprese dal paese beneficiario dell'AMF (cfr. sezione 2.3).

A partire dalla seconda metà del 2011, le condizioni di finanziamento dei mercati mondiali dei capitali hanno subito un forte peggioramento, riflettendo in parte gli effetti della crisi del debito sovrano nella zona euro. 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 hanno portato a un aumento delle richieste di AMF nel 2012. Il primo caso è stato la richiesta, da parte del governo egiziano, di un'operazione di AMF per un importo di 500 milioni di euro, inizialmente inoltrata nel giugno 2011 e rinnovata a febbraio e novembre 2012. Il secondo caso è stato la richiesta, da parte delle autorità giordane nel dicembre 2012, di assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti per un importo fino a 200 milioni di euro. Dopo aver valutato, di concerto con l'FMI, il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni della Giordania, nell'aprile 2013 la Commissione ha adottato una proposta di decisione del Parlamento europeo e del Consiglio che offre assistenza macrofinanziaria alla Giordania, sotto forma di prestiti fino a un importo di 180 milioni di euro, da corrispondere nel 2013 e 2014. Anche le autorità armene hanno inviato una richiesta per una nuova operazione di AMF nel febbraio 2013, a cui la Commissione ha dato seguito con la possibilità di adottare una proposta nel corso del 2013.

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,

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 sugli 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. Verso la metà del 2013 è prevista l'uscita di un nuovo Occasional Paper dal titolo: "The EU's Neighbouring Economies: Managing economic policies amid increased global uncertainty" (http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/occasional_paper/2011/index_en.htm).

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 ancor più 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 sovrano, 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.

Nell'ambito della risposta a questi sviluppi, il 4 luglio 2011 la Commissione ha adottato una proposta di regolamento quadro, in cui vengono definite le disposizioni generali in materia di assistenza macrofinanziaria ai paesi terzi³. 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 con quello previsto per altri strumenti di finanziamento, soprattutto inerenti alle relazioni esterne; (iii) formalizzare le regole che disciplinano lo strumento e conferirne la cotitolarità al Parlamento europeo; (iv) aggiornare e semplificare alcune regole.

Il regolamento quadro proposto è stato oggetto di ampie discussioni in sede di Consiglio e di Parlamento fin dalla sua presentazione, effettuata dalla Commissione nel luglio 2011. L'adozione del regolamento quadro da parte dei due colegislatori ha tuttavia subito ritardi a causa di divergenze in merito a questioni di carattere procedurale. Il Parlamento europeo e il Consiglio hanno insistito per continuare ad applicare la procedura legislativa ordinaria alle decisioni sulle singole operazioni di AMF, approccio che, a parere della Commissione, non avrebbe permesso di conseguire nessuno dei principali obiettivi che la sua proposta si prefiggeva. In particolare, anziché acquisire rapidità, efficienza e trasparenza, il processo decisionale ne sarebbe risultato rallentato, più macchinoso e imprevedibile, né si sarebbe potuto contare su regole di applicazione generale, perché i colegislatori avrebbero avuto la possibilità di discostarsi dal regolamento quadro in una qualsiasi decisione successiva sull'AMF. Infine, la Commissione nutreva importanti dubbi di ordine costituzionale. Per tutte queste ragioni, l'8 maggio 2013 la Commissione ha deciso di ritirare la proposta.

2.3 Superamento della fase di stallo nell'approvazione di nuove operazioni di AMF

Sin dall'entrata in vigore del nuovo regolamento sulla procedura di comitato⁴, il 1° marzo 2011, il Parlamento europeo e il Consiglio sono in disaccordo in merito alle proposte della Commissione di offrire assistenza macrofinanziaria alla Georgia e alla Repubblica del Kirghizistan. Le due istituzioni, pur concordando nel complesso sul merito delle proposte, hanno pareri difformi in merito alla procedura di comitato da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa, il quale definisce le misure di politica economica che la Commissione e il paese beneficiario devono concordare ai fini dell'attuazione

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 del 4 luglio 2011.

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

dell'AMF. Il Parlamento vuole ricorrere alla procedura consultiva (parere non vincolante degli Stati membri), mentre il Consiglio rivendica l'impiego della procedura d'esame (parere vincolante degli Stati membri). La Commissione ha proposto varie soluzioni di compromesso e le due parti sembrano convergere su una soluzione basata su una soglia minima. Discussioni al riguardo sono state tenute nel contesto sia del regolamento quadro sull'AMF sia della procedura di conciliazione sull'assistenza macrofinanziaria alla Georgia. È prevedibile che il Parlamento e il Consiglio giungano a un accordo in merito a questo aspetto nel secondo trimestre del 2013, dando il via libera alle decisioni sull'AMF a favore della Georgia e della Repubblica del Kirghizistan, nonché ad altre imminenti operazioni di AMF.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2012

3.1. Presentazione

Nel 2012 è stata completata l'operazione di AMF a favore dell'Armenia adottata nel 2009. Nel febbraio 2012, la componente di prestito della seconda e ultima rata, per un importo di 39 milioni di euro, è stata erogata alle autorità armene, mentre la prima rata e la componente di sovvenzione della seconda rata erano state erogate nel 2011. Si è così conclusa l'operazione di assistenza macrofinanziaria da 100 milioni di euro – di cui prestiti per 65 milioni di euro e sovvenzioni per un ammontare di 35 milioni di euro.

Per quanto riguarda l'AMF a favore della Repubblica moldova, che consiste in una sovvenzione pari a 90 milioni di euro, la Commissione ha versato la terza e ultima rata (30 milioni di euro) nell'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 nel 2012 a causa della mancanza di un accordo con le autorità ucraine circa determinate condizioni del memorandum d'intesa e del fatto che il programma dell'FMI era stato sospeso, per poi scadere nel dicembre 2012. Verso la metà del 2012 è stato raggiunto un accordo sul memorandum d'intesa, che è stato sottoscritto in occasione di un vertice Ucraina-UE nel febbraio 2013. Tuttavia, il primo pagamento dell'operazione di AMF rimane subordinato al raggiungimento di un accordo tra le autorità ucraine e l'FMI su un nuovo programma di assistenza finanziaria.

Per quanto riguarda l'AMF a favore della Bosnia-Erzegovina approvata nel 2009 (prestiti per un ammontare di 100 milioni di euro), la validità del memorandum d'intesa e dell'accordo di prestito è stata prorogata di un anno fino a novembre 2013. La prima rata di questa operazione è stata erogata nel febbraio 2013 (50 milioni di euro).

Nel 2012 il Parlamento europeo e il Consiglio hanno esaminato due proposte legislative in merito a nuove operazioni di AMF adottate dalla Commissione nel 2011: la proposta di estendere l'AMF alla Georgia, con 23 milioni di euro in prestiti e 23 milioni di euro in sovvenzioni e la proposta di estendere l'AMF concessa in via eccezionale⁵ alla Repubblica del Kirghizistan, con 15 milioni di euro in prestiti e 15 milioni di euro in sovvenzioni. L'adozione delle decisioni in merito a tali proposte ha subito ritardi a causa di divergenze relative a una questione procedurale, come descritto alla sezione 2.3.

⁵ "In via eccezionale" perché l'AMF viene concessa a un paese al di fuori del normale ambito geografico (paesi candidato o potenzialmente candidati e paesi vicini).

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2012

3.2.1. Bosnia-Erzegovina

Nel 2009 il Consiglio ha approvato un'assistenza macrofinanziaria a favore della Bosnia-Erzegovina fino a 100 milioni di euro, sotto forma di prestiti⁶. Il memorandum d'intesa e l'accordo di prestito in merito sono stati firmati nel novembre 2010, ma, anche a causa 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 2012 non è stato effettuato alcun versamento a titolo dell'AMF perché le autorità non avevano rispettato le condizioni definite nel memorandum d'intesa. A seguito della conclusione di un nuovo accordo stand-by con l'FMI e delle azioni intraprese dalle autorità per il miglioramento della sostenibilità delle finanze pubbliche, la Commissione europea ha prolungato di un anno il periodo di disponibilità dell'AMF in favore della Bosnia-Erzegovina, fino al 7 novembre 2013. L'erogazione della prima rata dell'AMF, pari a 50 milioni di euro, è avvenuta nel febbraio 2013, mentre il pagamento della seconda rata è previsto per il secondo semestre 2013, purché il programma dell'FMI venga portato avanti e siano rispettate tutte le condizioni politiche definite nel memorandum d'intesa.

Dopo una leggera ripresa dalle ripercussioni iniziali della crisi economica mondiale (crescita del PIL dell'1% nel 2010 e 2011), l'economia è entrata nuovamente in territorio negativo nel 2012, con un calo del PIL reale dello 0,7%, aggravato dal deterioramento del contesto esterno. Gli squilibri esterni sono di nuovo in aumento e il disavanzo delle partite correnti ha raggiunto il 9,4% del PIL. Visti l'aumento degli squilibri macroeconomici e le crescenti preoccupazioni in materia di stabilità macroeconomica, nel settembre 2012 le autorità hanno approvato un nuovo accordo stand-by con l'FMI per un importo di circa 400 milioni di euro.

3.2.2. Armenia

Agli inizi del 2012, la Commissione ha completato l'attuazione del programma di AMF per l'Armenia, deciso alla fine del 2009⁷. Questo programma prevedeva l'assistenza dell'UE a favore dell'Armenia per un totale di 100 milioni di euro (sovvenzioni per 35 milioni di euro e prestiti per 65 milioni di euro), erogati in due rate. L'assistenza è stata prorogata nel quadro di un programma di riforme economiche sostenuto da un accordo di finanziamento triennale con l'FMI nel quadro dell'Extended Fund Facility (EFF) e dell'Extended Credit Facility (ECF), approvato dal consiglio esecutivo dell'FMI nel giugno 2010. La prima rata dell'AMF, pari a 40 milioni di euro, è stata erogata nel giugno 2011, mentre la seconda (60 milioni di euro) è stata corrisposta a dicembre 2011 per quanto riguarda la componente delle sovvenzioni e a febbraio 2012 per i prestiti⁸.

Nel 2012 l'economia armena ha continuato a rafforzarsi: il tasso di crescita del PIL ha raggiunto il 7,2%, dopo aver registrato il 4,7% nel 2011. Il rafforzamento della crescita nel 2012 è stato principalmente trainato da un aumento nei consumi privati (+10,2% nel 2012, rispetto al 2,4% fatto registrare nel 2011) e nelle esportazioni nette. Le condizioni

⁶ Decisione 2009/891/CE del Consiglio del 30 novembre 2009.

⁷ Decisione 2009/890/CE del Consiglio del 30 novembre 2009.

⁸ Una descrizione dettagliata dell'attuazione del programma è contenuta nella relazione della Commissione sull'attuazione dell'AMF nel 2011 - COM(2012) 339 final del 28 giugno 2012.

meteorologiche favorevoli hanno inoltre portato a un aumento della produzione agricola. D'altro canto, gli investimenti, sia a livello nazionale che estero, hanno continuato a indebolirsi, evidenziando un rallentamento delle prospettive di crescita dell'Armenia. Considerato il peggioramento delle prospettive economiche, nel febbraio 2013 le autorità armene hanno presentato alla Commissione una richiesta per un nuovo programma di AMF. Tale assistenza andrebbe ad aggiungersi ai fondi messi a disposizione nell'ambito di un nuovo accordo di finanziamento con l'FMI, ancora in fase di predisposizione. La Commissione sta esaminando la richiesta.

3.2.3. *Georgia*

In seguito al conflitto militare che ha opposto la Georgia alla Russia nell'agosto 2008, in occasione di una conferenza di donatori l'UE ha assunto un impegno che prevede un pacchetto completo di misure per un importo fino a 500 milioni di euro, a sostegno della ripresa economica della Georgia. Il pacchetto includeva due programmi potenziali di AMF, ciascuno di un importo pari a 46 milioni di euro. Il primo è stato completato con successo nel periodo 2009-2010, mentre per il secondo la Commissione ha adottato una proposta nel gennaio 2011. Tuttavia, l'adozione della decisione legislativa in merito a quest'ultimo programma ha subito ritardi a causa di divergenze tra il Parlamento europeo e il Consiglio sulla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa (cfr. sezione 2.3).

I principali obiettivi della proposta di AMF da 46 milioni di euro (da erogare in misura uguale tra prestiti e sovvenzioni) sono quelli di coprire il fabbisogno di finanziamenti esterni della Georgia e di alleviarne il fabbisogno di bilancio, sostenendo il risanamento di bilancio del paese e gli sforzi di stabilizzazione esterna e incoraggiando al tempo stesso le riforme strutturali. Sebbene il 2012 sia stato per la Georgia un altro anno di forte crescita economica (con un dato preliminare del 6,1%)⁹, le sue vulnerabilità esterne rimangono elevate, come evidenziato da un rapporto deficit/PIL delle partite correnti a due cifre, un debito esterno lordo elevato e investimenti esteri diretti in calo. Queste debolezze, unite a un contesto globale instabile, hanno spinto le autorità a chiedere un altro programma dell'FMI. Per questa ragione, nell'aprile 2012 è stato approvato un accordo biennale con il Fondo, che consiste in una combinazione di un accordo stand-by e di una Stand-By Credit Facility (SCF). Il carattere precauzionale dell'accordo implica che il programma di AMF possa essere attivato soltanto nel caso in cui la Georgia faccia effettivamente ricorso al programma dell'FMI.

3.2.4. *Repubblica moldova*

Nel 2012 la Commissione ha completato l'attuazione del programma di AMF per la Repubblica moldova, in base alla decisione adottata dal Parlamento europeo e dal Consiglio nell'ottobre 2010¹⁰. In base a questo programma, l'UE ha fornito un'AMF alla Repubblica moldova per un importo di 90 milioni di euro, sotto forma di sovvenzioni, da versare in tre rate. L'assistenza è stata prorogata nel quadro di un programma economico sostenuto da un accordo di finanziamento triennale EFF-ECF approvato dal consiglio esecutivo dell'FMI nel gennaio 2010. Le prime due rate, per un ammontare rispettivo di 40 e 20 milioni di euro, sono state erogate a dicembre 2010 e settembre 2011, mentre il

⁹ I territori dell'Abkhazia e dell'Ossezia del Sud sono esclusi dall'analisi, vista la carenza di dati attendibili.

¹⁰ Decisione n. 938/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 20 ottobre 2010.

pagamento della terza rata di AMF (30 milioni di euro) è stato effettuato nell'aprile 2012¹¹.

La crescita economica ha subito un forte rallentamento nel 2012, a causa di shock esterni negativi, tra cui un calo nella domanda UE di esportazioni e condizioni meteorologiche avverse, con un inverno rigido e la siccità in estate, che hanno colpito il grande settore agricolo. La crescita del PIL nel 2012 è stata negativa (-0,8%)¹², facendo segnare un forte rallentamento rispetto al dato registrato nel 2011 (6,8%). Sul fronte esterno, il disavanzo delle partite correnti è lievemente calato, riflettendo in parte il rallentamento delle importazioni correlato alla debole domanda interna, ma anche la crescente eccedenza del reddito netto e dei trasferimenti unilaterali netti, che rispecchiano la resilienza delle rimesse. Nonostante questi sviluppi positivi, il disavanzo delle partite correnti è ancora elevato e continuerà a rappresentare il principale elemento di vulnerabilità anche nel 2013. Un'altra fonte di vulnerabilità è costituita dall'indebitamento estero elevato e in aumento: nel 2012 ha raggiunto l'84,5% del PIL nel 2012 dopo essersi attestato al 77,6% alla fine del 2011. Questi rischi esterni sono stati in qualche misura mitigati dagli interventi sul mercato intrapresi dalla banca centrale nel secondo e terzo trimestre, allo scopo di ricostituire le riserve ufficiali.

Non è stato possibile completare la revisione del programma finale dell'accordo di finanziamento EFF-ECF con l'FMI, originariamente prevista per gennaio 2013 e successivamente rinviata ad aprile 2013, a causa della crisi politica iniziata con la caduta del governo di coalizione nel febbraio 2013. Tale revisione è stata posticipata a luglio 2013 e, al momento della pubblicazione, le prospettive di un nuovo accordo non erano chiare.

3.2.5. *Ucraina*

Nel luglio 2010, nel quadro di un fabbisogno persistente di finanziamenti esterni e allo scopo di sostenere il processo di riforme economiche nel paese, l'UE ha adottato una decisione per offrire assistenza macrofinanziaria all'Ucraina per un importo fino a 500 milioni di euro¹³. Insieme ai 110 milioni di euro ancora disponibili nell'ambito della decisione AMF adottata nel 2002¹⁴, tale importo renderebbe possibile un pacchetto di AMF fino a 610 milioni di euro. Il memorandum d'intesa, in cui vengono definite le condizioni politiche per l'erogazione dell'assistenza, e l'accordo di prestito sono stati sottoscritti nel marzo 2013. Il memorandum contiene misure politiche nei settori chiave della gestione delle finanze pubbliche, del commercio e della fiscalità, delle riforme del settore energetico e dell'armonizzazione della regolamentazione finanziaria. L'erogazione dell'AMF nel 2013 è subordinata alla ripresa dei prelievi di fondi da parte dell'Ucraina nell'ambito di un nuovo accordo di sostegno dell'FMI, che le autorità ucraine stanno negoziando con l'FMI dopo la scadenza del precedente accordo stand-by da 15,4 miliardi di dollari nel dicembre 2012. Per la seconda e terza rata, l'erogazione sarà subordinata anche al raggiungimento di progressi soddisfacenti nell'attuazione delle condizioni di politica strutturale definite nel memorandum d'intesa.

¹¹ Cfr. nota 5.

¹² I dati non prendono in considerazione il territorio secessionista della Transdnestria, per il quale non sono disponibili dati attendibili.

¹³ Decisione n. 646/2010/UE del Parlamento europeo e del Consiglio del 7 luglio 2010.

¹⁴ Decisione 2002/639/CE del Consiglio del 12 luglio 2002.

Nel 2012, la crescita del PIL reale in Ucraina è scesa allo 0,2% rispetto al 5,2% fatto registrare nel 2011, principalmente a causa del deterioramento del contesto esterno, del calo nella domanda di esportazioni ucraine di metalli e dei volumi ridotti degli investimenti. Nonostante il rallentamento della crescita e le tendenze deflazionistiche, la banca centrale ucraina non ha allentato le politiche monetarie, tentando così di allontanare le pressioni di svalutazione sulla moneta nazionale. Si stima che il disavanzo pubblico sia salito al 6% del PIL nel 2012 (4,2% nel 2011), principalmente a causa dell'allentamento della disciplina di bilancio in vista delle elezioni politiche e del livello crescente di sovvenzioni al settore energetico. Le vulnerabilità esterne sono in aumento, considerando che il disavanzo delle partite correnti è salito all'8,4% del PIL e le riserve valutarie sono calate di quasi un quarto nel 2012. I progressi fatti sul fronte delle riforme strutturali presentano delle differenze, con alcuni miglioramenti nel settore delle politiche energetiche, mentre la riforma della gestione delle finanze pubbliche è in fase di stallo e il sistema degli appalti pubblici presenta ancora lacune in materia di trasparenza.

3.2.6. Repubblica del Kirghizistan

Sulla scia delle violenze di natura etnica e politica che hanno portato a un drastico calo dell'attività economica e a un forte fabbisogno di finanziamenti esterni, l'UE si è impegnata a sostenere la ripresa della Repubblica del Kirghizistan in occasione di una conferenza internazionale dei donatori tenutasi nel luglio 2010 a Bishkek. Di conseguenza, il 20 dicembre 2011 la Commissione ha adottato una proposta di decisione per offrire assistenza macrofinanziaria alla Repubblica del Kirghizistan per un importo fino a 30 milioni di euro (prestiti per 15 milioni di euro e sovvenzioni per altri 15 milioni di euro). Questa operazione di AMF a titolo eccezionale, vale a dire al di fuori del normale ambito geografico dell'AMF, era giustificata dallo slancio di riforma politica ed economica a favore della democrazia in atto nel paese e dal fatto che questo si trovi in una regione che per l'UE riveste importanza economica e politica. Nel contempo, nel giugno 2011 l'FMI ha concordato con le autorità del Kirghizistan un programma triennale, sostenuto da un meccanismo ECF (Extended Credit Facility). Tuttavia, l'adozione della decisione relativa all'operazione di AMF in favore della Repubblica del Kirghizistan ha subito ritardi a causa di divergenze tra i due colegislatori in merito alla procedura da seguire per l'adozione del memorandum d'intesa (cfr. sezione 2.3).

Nel 2012 la crescita economica della Repubblica del Kirghizistan si è arrestata allo 0,9%, molto al di sotto delle stime iniziali, a causa della forte contrazione della produzione nel settore aurifero dovuta a problemi di natura geologica. Escludendo il settore aurifero, nel 2012 la crescita si è attestata al 4,8%, trainata dal settore manifatturiero, edile e terziario, facendo registrare un recupero graduale rispetto al forte rallentamento rilevato nel 2009 e nel 2010 a causa della recessione mondiale e dei conflitti interni di natura politica ed etnica. Si stima che il disavanzo delle partite correnti sia salito al 9% del PIL nel 2012, riflettendo il calo nelle esportazioni d'oro e l'aumento nei prezzi del petrolio. Nonostante le politiche monetarie rigorose, l'inflazione si è attestata al 7,5% a fine 2012, sulla scia dell'aumento dei prezzi internazionali per i carburanti e i prodotti alimentari. Secondo le stime, il disavanzo pubblico complessivo è sceso al 5,3% del PIL (ad esclusione dei progetti di infrastrutture energetiche), principalmente grazie alla riscossione di maggiori entrate. Fino a questo momento, la Repubblica del Kirghizistan ha fatto registrare solidi progressi nell'ambito del programma ECF, raggiungendo tutti gli obiettivi quantitativi del

programma previsti per fine giugno 2012 e tutti i parametri di riferimento strutturale, tranne uno.

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

4.1. Valutazioni operative

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

Le valutazioni operative si incentrano sui sistemi di gestione delle finanze pubbliche, in particolare sulle procedure e sull'organizzazione del ministero delle finanze e della banca centrale, 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 2012 la Commissione ha concluso la valutazione operativa per la Repubblica del Kirghizistan.

Vista la possibilità di nuove operazioni di AMF in Egitto e Giordania, è stata effettuata una valutazione operativa nei due paesi, rispettivamente a febbraio e ad aprile 2013.

4.2. Valutazioni ex-post

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

Le due valutazioni ex-post lanciate nel 2011 allo scopo di valutare le operazioni di AMF con il Libano e la Georgia sono state ultimate nel 2012. Sempre nel 2012 è stata avviata e completata una nuova valutazione ex-post per l'AMF a favore del Kosovo¹⁵.

Dalla valutazione ex-post relativa al programma di AMF in favore del Libano è emerso che, mentre l'obiettivo di stabilità macroeconomica del paese è stato ampiamente raggiunto, l'impatto sulle riforme strutturali è stato limitato, a causa del contesto politico particolarmente complesso e instabile.

In termini di impatto del programma di AMF sulle riforme strutturali in Georgia, dalla valutazione ex-post è emerso che, sebbene siano stati fatti notevoli progressi in materia di elaborazione ed esecuzione del bilancio, rimane ancora molto da fare nei settori del controllo interno, della verifica e, in generale, della trasparenza e della responsabilità.

Le conclusioni della valutazione ex-post in merito al programma di AMF in favore del Kosovo evidenziano un duplice effetto positivo: (i) il programma ha offerto alle autorità

¹⁵ Tutte le valutazioni ex-post sono disponibili sul sito internet della DG ECFIN: http://ec.europa.eu/economy_finance/evaluation/completed/index_en.htm

del Kosovo un ulteriore strumento per sostenere alcune riforme cruciali a livello nazionale; e (ii) ha conferito credibilità internazionale al governo del Kosovo nelle sue prime fasi.

Le valutazioni ex-post per le tre operazioni di AMF concluse di recente a favore di Serbia, Repubblica moldova e Armenia saranno effettuate nel corso del 2013.

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

Le operazioni di AMF pianificate per il 2013 includono: (i) due programmi in fase di attuazione (Bosnia-Erzegovina e Ucraina); (ii) due programmi proposti dalla Commissione nel 2011, che verrebbero attuati una volta che i colegislatori abbiano adottato le decisioni (Georgia e Repubblica del Kirghizistan); e (iii) fino a tre nuovi programmi, in base alle richieste ricevute da paesi inseriti nella politica europea di vicinato (Egitto, Giordania e Armenia).

Per quanto riguarda l'attuazione delle operazioni di AMF in essere, il versamento dell'ultima rata del programma in favore della Bosnia-Erzegovina, laddove confermato, avverrebbe al più tardi entro il mese di novembre. Per quanto riguarda il programma a favore dell'Ucraina, i versamenti effettivi, incluso il pagamento della prima rata, sono subordinati a un'intesa con l'FMI in merito a un nuovo accordo di finanziamento, nonché al rispetto delle condizioni del memorandum d'intesa.

Nel 2013, la Commissione prevede di avviare i versamenti per i programmi di AMF a favore della Georgia e della Repubblica del Kirghizistan, dopo la prevista adozione delle rispettive decisioni legislative da parte del Parlamento europeo e del Consiglio. Il piano attuale prevede di versare le prime rate dei programmi nel 2013 e le seconde nel 2014. Come già indicato, nel caso della Georgia l'AMF potrà essere corrisposta soltanto se questa decide di ricorrere all'accordo stand-by/SCF con l'FMI, attualmente considerato una misura precauzionale.

Come già detto in precedenza, nel novembre 2012 l'Egitto ha rinnovato la sua richiesta di AMF per un importo pari a 500 milioni di euro. La Commissione sta valutando l'adozione di una proposta di AMF, che sarebbe subordinata all'accordo tra l'FMI e le autorità egiziane in merito a un programma dell'FMI. Con ogni probabilità, tale assistenza macrofinanziaria si sostanzierebbe in un prestito da 450 milioni di euro e in una sovvenzione pari a 50 milioni di euro. L'AMF andrebbe a supportare la bilancia dei pagamenti dell'Egitto e a sostenere gli sforzi di riforma in un periodo di transizione politica problematica. In base alle tempistiche della proposta e della decisione, la prima rata potrebbe essere corrisposta nel 2013, mentre il saldo dell'AMF potrebbe avvenire nel 2014.

Nel dicembre 2012 le autorità giordane hanno richiesto assistenza macrofinanziaria sotto forma di prestiti per un importo fino a 200 milioni di euro. La Commissione, di concerto con l'FMI, sta valutando il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni della Giordania e sta vagliando l'ipotesi di presentare, nel 2013, una proposta di assistenza macrofinanziaria per un importo di 180 milioni di euro sotto forma di prestiti. Anche in questo caso, la prima rata potrebbe essere corrisposta nel 2013.

Inoltre, si può prevedere una nuova operazione a favore dell'Armenia, vista la richiesta di AMF presentata dalle autorità armene alla Commissione nel febbraio 2013. Tale operazione darebbe seguito al programma di AMF completato nel 2012 e mirerebbe ad aiutare il paese a coprire il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni previsto per il 2013-2014, andando ad integrare le risorse messe a disposizione dall'FMI nel quadro di un nuovo accordo di finanziamento attualmente in fase di definizione.

Infine, le operazioni di AMF pianificate per il 2014 includono un possibile programma per il Kosovo, qualora venga chiaramente individuato un fabbisogno di finanziamenti. Dopo la scadenza del programma precedente nel 2010, una nuova operazione di AMF risponderebbe all'impegno condizionato sottoscritto dall'UE nel giugno 2008 in occasione della conferenza dei donatori sul Kosovo, relativo a un importo massimo di 100 milioni di euro.

La tabella 1 qui di seguito riporta una panoramica degli impegni e dei pagamenti delle sovvenzioni AMF per il 2011, 2012 e 2013 (dati indicativi). Le previsioni per il 2013 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 2013 sono sostanzialmente in linea con i massimali di bilancio per il 2013. Per quanto riguarda i prestiti, l'importo totale delle operazioni di AMF in essere sotto forma di prestiti era pari a 545 milioni di euro alla fine del 2012. Tale importo è coperto dal fondo di garanzia per le azioni esterne¹⁶, 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 previste per il 2013, ciò corrisponderebbe a una copertura tramite il fondo di garanzia pari a circa 72,3 milioni di euro.

¹⁶ Per ulteriori informazioni si veda la relazione della Commissione al Parlamento europeo e al Consiglio sulle garanzie coperte dal bilancio generale (relazione semestrale).

Tabella 1: impegni e pagamenti AMF nel periodo 2012-2013 (in euro)			
	2011	2012	2013 (indicativo)
Stanziamenti di impegno per sovvenzioni in bilancio	104.868.567	95.550.000	94.550.000
Impegni, totale	<u>393.476</u>	<u>498.316</u>	<u>88.550.000</u>
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	393.476	498.316	550.000
AMF Georgia (proposta)			23.000.000
AMF Repubblica del Kirghizistan (proposta)			15.000.000
AMF Egitto (possibile nuova AMF)			50.000.000
AMF Armenia (possibile nuova AMF)			da definire
Dotazioni di bilancio non impegnate	<u>104.475.091</u>	<u>95.051.684</u>	<u>n.d.</u>
Stanziamenti di pagamento per sovvenzioni in bilancio	88.552.647	79.050.000	56.339.890
Pagamenti, totale	<u>55.236.767</u>	<u>30.325.812</u>	<u>44.497.057</u>
Valutazioni operative, studi PEFA, valutazioni ex-post	236.767	325.812	497.057
AMF Armenia	35.000.000		
AMF Repubblica moldova	20.000.000	30.000.000	
AMF Georgia (proposta, primo pagamento)			11.500.000
AMF Repubblica del Kirghizistan (proposta, primo pagamento)			7.500.000
AMF Egitto (possibile, primo pagamento)			25.000.000
AMF Armenia (possibile, primo pagamento)			da definire
Stanziamenti non utilizzati per pagamenti sovvenzioni	<u>33.315.880</u>	<u>48.724.188</u>	
Versamenti di prestiti AMF, totale	126.000.000	39.000.000	804.000.000
Armenia	26.000.000	39.000.000	
Serbia	100.000.000		
Bosnia-Erzegovina (attiva)			100.000.000
Ucraina (attiva)			360.000.000
AMF Georgia (proposta)			11.500.000
AMF Repubblica del Kirghizistan (proposta)			7.500.000
Altri, inclusi Egitto (possibile), Giordania (possibile), Armenia (da definire)			325.000.000