

## I

(Comunicazioni)

## CORTE DEI CONTI

## RELAZIONE SPECIALE N. 2/2005

**sugli aiuti al bilancio a titolo del FES a favore dei paesi ACP: la gestione del piano «riforma delle finanze pubbliche» da parte della Commissione, corredata delle risposte della Commissione**

(presentata in virtù dell'articolo 248, paragrafo 4, secondo comma, del trattato CE)

(2005/C 249/01)

## INDICE

	Paragrafi	Pagina
ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA UTILIZZATE .....		3
SINTESI .....	I-V	4
Descrizione del meccanismo .....	I-II	4
Audit della Corte .....	III	4
Risultati dell'audit .....	IV-V	4
INTRODUZIONE .....	1-2	5
AMBITO DELL'AUDIT: L'AIUTO AL BILANCIO DIRETTO E NON MIRATO .....	3-18	5
Definizione .....	3-5	5
Migliorare la gestione delle finanze pubbliche: uno degli obiettivi dell'aiuto al bilancio ...	6-8	5
Vantaggi: assunzione di responsabilità e semplificazione per il paese beneficiario .....	9-11	5
Svantaggio: rischi connessi alle lacune dei sistemi delle finanze pubbliche nazionali ...	12-14	6
Attuazione: un aiuto soggetto a condizioni .....	15	6
Disposizioni normative .....	16-18	7
CONTROLLO DELLA CORTE .....	19-22	7
Obiettivo dell'audit .....	19-20	7
Metodo di audit .....	21-22	7
RISULTATI DEI CONTROLLI .....	23-74	8
Valutazione dello stato iniziale della gestione delle finanze pubbliche .....	23-40	8
Definizione del quadro metodologico .....	23-30	8
Miglioramento del quadro metodologico non ancora ultimato .....	23-27	8
Interpretazione dinamica delle condizioni di ammissibilità .....	28-29	9
La coerenza dei programmi va ulteriormente esplicitata .....	30	9

	<i>Paragrafi</i>	<i>Pagina</i>
Attuazione del quadro metodologico .....	31-37	9
Valutazioni iniziali generalmente complete e collegate al piano di riforme del paese .....	31-33	9
La lotta alla corruzione: un piano da sviluppare .....	34	10
Gli aiuti istituzionali sono coordinati, ma non sempre si iscrivono in un programma globale .....	35-36	10
I capi delegazione non hanno presentato raccomandazioni .....	37	11
Informazioni conformi alla realtà .....	38	11
Decisioni della Commissione non sufficientemente argomentate .....	39-40	11
Monitoraggio del progresso delle riforme .....	41-74	12
Quadro metodologico in fase di sviluppo .....	41-46	12
Le relazioni di monitoraggio delle delegazioni devono essere migliorate .....	42-44	12
Indicatori di prestazione in fase di miglioramento .....	45-46	13
Attuazione del quadro metodologico .....	47-68	13
Relazioni di monitoraggio incomplete da parte delle delegazioni .....	47	13
Indicatori di prestazione a volte poco incentivanti .....	48-51	14
Coordinamento con gli altri finanziatori variabile a seconda dei paesi .....	52-55	14
I rapporti con i parlamenti e le istituzioni superiori di controllo devono essere rafforzati .....	56-62	15
Mancanza di risorse umane presso la Commissione .....	63-68	16
Realtà: le riforme avanzano, ma la qualità della gestione dei paesi beneficiari rimane ancora molto carente .....	69-71	16
Interventi adeguati della Commissione .....	72-74	17
CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI .....	75-89	18
Conclusioni .....	75-83	18
Raccomandazioni .....	84-89	18
ALLEGATO 1 — Sei tabelle che illustrano l'entità degli aiuti al bilancio .....		20
ALLEGATO 2 — Il progetto del nuovo quadro di valutazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche .....		24
ALLEGATO 3 — Gli indicatori di prestazione della Commissione .....		28
ALLEGATO 4 — Il Mozambico: un esempio di buone prassi in materia di coordinamento tra finanziatori .....		30
<b>Risposte della Commissione</b> .....		<b>31</b>

**ABBREVIAZIONI E TERMINOLOGIA UTILIZZATE**

ACP	— Paesi dell'Africa, dei Caraibi e del Pacifico, firmatari dell'accordo di Cotonou
AFD	— Agenzia francese per lo sviluppo
BAD	— Banca africana per lo sviluppo
BM	— Banca mondiale
CFAA	— Country Financial Accountability Assessment (valutazione della responsabilità finanziaria del paese)
CPAR	— Country Procurement Analytical Review (esame analitico dell'aggiudicazione degli appalti)
DFID	— UK-Department for International Development (dipartimento del Regno Unito per lo sviluppo internazionale)
DSRP	— Documento strategico per la riduzione della povertà
EMCP	— Expenditure Management and Control Programme (programma di gestione e di controllo delle spese)
FES	— Fondo europeo di sviluppo
FMI	— Fondo monetario internazionale
FP	— Finanze pubbliche
FRA	— Fiduciary Risk Assessment (valutazione del rischio fiduciario)
FRPC	— Sistema per la riduzione della povertà e per la crescita
HIPC	— Highly Indebted Poor Country (cfr. PPTE)
HOAP	— Harmonisation of Overseas Audit Practice (armonizzazione delle prassi di audit d'oltremare)
IBW	— Istituzioni di Bretton Woods (BM e FMI)
IFAC	— International Federation of Accountants (Federazione internazionale degli esperti contabili)
ISA	— International Standards on Auditing (norme di audit internazionali)
ISC	— Istituzione superiore di controllo
MoU	— Memorandum of Understanding (accordo di partenariato)
OCSE	— Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico
PAF	— Performance Assessment Framework (Quadro di valutazione delle prestazioni)
PARPA	— Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta (piano d'azione per la lotta contro la povertà assoluta)
PEFA	— Public Expenditure Financial Accountability (spese pubbliche e responsabilità finanziaria)
PEMFA	— Public Expenditure Management and Financial Accountability (gestione delle spese pubbliche e responsabilità finanziaria)
PER	— Public Expenditure Review (analisi delle spese pubbliche)
PETS	— Public Expenditure Tracking Survey (controllo delle spese pubbliche)
PIN	— Programma indicativo nazionale
PFMA	— Public Finance Management Assessment (valutazione della gestione delle finanze pubbliche)
PPARP	— Programma pluriennale di sostegno alla riduzione della povertà
PPTE	— Paesi poveri fortemente indebitati
PRSP	— Poverty Reduction Strategy Paper (cfr. DSRP)
PSCAP	— Public Service Capacity Building Programme (programma per il potenziamento delle capacità dei servizi pubblici)
ROSC	— Report on the Observance of Standards and Codes (relazione sull'osservanza di norme e codici)
SISTAFE	— Sistema de Administração Financeira do Estado (sistema di amministrazione finanziaria dello Stato)

## SINTESI

### **Descrizione del meccanismo**

I. Negli ultimi anni, l'aiuto al bilancio diretto e non mirato ha assunto un'importanza sempre maggiore, fino a raggiungere circa un quinto degli aiuti del FES. Tale aiuto offre diversi vantaggi importanti — tra cui, in particolare, l'assunzione di responsabilità e la semplificazione (cfr. paragrafi 9-11) — ma presenta al contempo un rischio che è diverso da quelli esistenti per altri tipi di aiuto (cfr. paragrafi 12-13). In effetti, gli obiettivi sono più ambiziosi ed il contributo versato si fonde con le entrate dei paesi e viene speso poi in base ai loro sistemi di gestione, generalmente carenti. La filosofia che è alla base dell'aiuto al bilancio consiste nell'aiutare i paesi beneficiari a ridurre tale rischio, consentendo loro di gestire autonomamente il proprio sviluppo, orientato verso la crescita e la lotta contro la povertà. La maggior parte dei finanziatori mostra un interesse sempre maggiore verso tale forma di aiuto che differisce in maniera sostanziale dai tradizionali aiuti ai progetti (cfr. paragrafo 11).

II. La Commissione accetta di versare gli aiuti al bilancio a favore dei paesi i cui sistemi di gestione sono carenti, a condizione che vengano attuate riforme per migliorare tali sistemi (cfr. paragrafi 28-29), un processo che richiederà tempi lunghi. La Commissione ha pertanto sviluppato alcuni strumenti tesi non solo a porre una prima diagnosi della qualità della gestione delle finanze pubbliche e delle riforme proposte, ma anche a valutare l'evoluzione di tale gestione e l'avanzamento delle riforme.

### **Audit della Corte**

III. L'obiettivo della presente indagine è esaminare in che modo la Commissione abbia gestito, nel biennio 2003-2004, il rischio relativo alle finanze pubbliche nell'ambito dell'aiuto al bilancio (cfr. paragrafo 12) e cioè in che modo abbia valutato la qualità della gestione delle finanze pubbliche e l'efficacia delle riforme poste in essere dallo Stato beneficiario (cfr. paragrafi 19-20). L'audit ha riguardato essenzialmente i programmi di aiuti al bilancio diretti e non mirati a titolo del FES, concessi nell'ambito dell'accordo di Cotonou, e si è basato su controlli svolti presso la Commissione e in cinque paesi (cfr. paragrafi 21-22).

### **Risultati dell'audit**

IV. Gli strumenti di analisi e di monitoraggio, applicati in coordinamento con gli altri finanziatori, in particolare con la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale, forniscono informazioni relativamente complete che consentono alla Commissione di reagire in maniera appropriata. Tali strumenti necessitano tuttavia di alcuni miglioramenti, sia per quanto riguarda la progettazione (cfr. paragrafi 23-27 e 42-46) che l'attuazione (cfr. paragrafi 31-37 e 47-68). La progettazione è infatti carente a livello delle valutazioni iniziali e delle relazioni di controllo che non risultano sufficientemente complete ed esplicative, mentre l'attuazione risente dello scarso coordinamento con gli altri finanziatori a livello locale e non si avvale a sufficienza del sostegno dei parlamenti e delle istituzioni superiori di controllo dei paesi beneficiari.

V. La Corte raccomanda alla Commissione:

- a) di aggiornare e completare la Guida metodologica, compresi gli aspetti relativi alle relazioni di monitoraggio (cfr. paragrafo 84);
- b) di dimostrare in maniera più esplicita l'ammissibilità dei paesi beneficiari (cfr. paragrafo 85);
- c) di utilizzare indicatori di prestazione più incentivanti per quanto concerne le finanze pubbliche (cfr. paragrafo 86);
- d) di ultimare il nuovo strumento di valutazione della qualità della gestione delle finanze pubbliche e di incoraggiarne il più possibile l'adozione da parte dei vari finanziatori (cfr. paragrafo 87);
- e) di rafforzare la collaborazione locale tra i finanziatori (cfr. paragrafo 88);
- f) di rafforzare i rapporti con i parlamenti e le istituzioni superiori di controllo dei paesi beneficiari (cfr. paragrafo 89).

## INTRODUZIONE

1. Nel 2000, la Corte ha esaminato il controllo svolto dalla Commissione sull'utilizzo dei fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato agli aiuti di bilancio a favore dei paesi ACP<sup>(1)</sup>. Da allora, la Commissione ha sostituito tale modalità di intervento con l'aiuto al bilancio che rappresenta attualmente oltre un quarto degli aiuti totali del nono FES (cfr. *tabella A dell'allegato 1*).

2. Il Parlamento<sup>(2)</sup> ed il Consiglio<sup>(3)</sup> riconoscono i vantaggi dell'aiuto al bilancio, ma esprimono preoccupazione per l'organizzazione del suo controllo ed invitano pertanto la Commissione ad essere vigile, come disposto dall'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou (cfr. paragrafo 18) e a garantire un rigoroso monitoraggio dell'evoluzione della gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari e dei progressi delle riforme volte a migliorarla, in coordinamento con gli altri finanziatori.

## AMBITO DELL'AUDIT: L'AIUTO AL BILANCIO DIRETTO E NON MIRATO

### Definizione

3. L'aiuto al bilancio viene versato nei bilanci degli Stati beneficiari per sopperire alla scarsità di risorse nazionali. L'aiuto rappresenta de facto un sostegno alla bilancia dei pagamenti e alle finanze pubbliche. Attualmente, l'aiuto al bilancio versato dalla Commissione è essenzialmente «diretto» e «non mirato». La *tabella B dell'allegato 1* mostra l'entità dell'aiuto in questione sul totale degli aiuti del FES. La *tabella C dell'allegato 1* presenta la ripartizione dell'aiuto per paese.

4. L'aiuto è «diretto», in quanto alimenta direttamente i bilanci senza costituire la contropartita della valuta destinata alle importazioni essenziali dei paesi, meccanismo, in genere, non più necessario, poiché la valuta dei paesi beneficiari è quasi sempre convertibile e liberamente trasferibile.

5. L'aiuto è «non mirato», in quanto si fonde indistintamente con le altre entrate di bilancio senza poter essere associato a spese specifiche, a differenza degli aiuti al bilancio mirati, per i quali i finanziamenti del FES sono versati su conti speciali il cui utilizzo richiede la firma dei capi delegazione allo scopo di individuarne l'utilizzo. Questi ultimi sono limitati<sup>(4)</sup> ai casi in cui i paesi incontrino gravi problemi di tesoreria.

(1) Cfr. relazione speciale n. 5/2001 della Corte dei conti (GU C 257 del 14.9.2001).

(2) Cfr. risoluzione del Parlamento europeo contenente le osservazioni che costituiscono parte integrante della decisione che concede il discarico alla Commissione per l'esecuzione del bilancio del sesto, settimo e ottavo FES per l'esercizio 2002, pubblicata nella GU L 330 del 4.11.2004.

(3) Cfr. documento del gruppo ACP/FIN del Consiglio n. 6107/04 del 19 febbraio 2004, relativo allo scarico da dare alla Commissione per la gestione finanziaria del sesto, settimo e ottavo FES per l'esercizio 2002.

(4) Nel 2000, la Commissione ha riconosciuto i limiti dell'efficacia degli aiuti mirati a causa dei loro effetti negativi (ritardi nell'esecuzione e frammentazione del processo di bilancio), delle lungaggini procedurali e soprattutto della fungibilità del bilancio.

## Migliorare la gestione delle finanze pubbliche: uno degli obiettivi dell'aiuto al bilancio

6. L'aiuto al bilancio si pone come principali obiettivi la crescita e la lotta contro la povertà, che si inscrivono tra gli obiettivi del «Millennio per lo sviluppo» delle Nazioni Unite<sup>(5)</sup>.

7. Per la maggior parte dei paesi ACP, questo comporta l'adozione di un documento strategico per la lotta contro la povertà (DSRP), approvato dai principali finanziatori. Tale documento definisce, a medio termine, le misure importanti adottate dai paesi per la lotta contro la povertà della propria popolazione.

8. Le riforme della gestione delle finanze pubbliche costituiscono uno degli aspetti della strategia globale della lotta contro la povertà e degli aiuti ai bilanci diretti e non mirati del FES. Considerato l'approccio dinamico della Commissione (cfr. paragrafo 28), tali riforme diventano di per sé un obiettivo importante dell'aiuto al bilancio.

### Vantaggi: assunzione di responsabilità e semplificazione per il paese beneficiario

9. L'aiuto al bilancio diretto e non mirato permette alla Commissione di intervenire a pieno titolo nella problematica della gestione dei bilanci nazionali, instaurando un dialogo permanente con i paesi sulle riforme volte a migliorare tale gestione. Grazie a tale effetto leva, il denaro del contribuente europeo consente di migliorare la qualità e l'efficacia della totalità delle entrate e delle spese di bilancio nazionali. Questo miglioramento favorisce lo sviluppo in generale e giova agli aiuti concessi alle varie forme di progetti sostenuti dai finanziatori.

10. L'aiuto al bilancio dovrebbe consentire ai paesi di assumere meglio le proprie responsabilità nella gestione dell'aiuto concesso ai vari progetti. In aggiunta, l'integrazione dell'aiuto nel bilancio sottopone de facto l'aiuto al controllo del parlamento nazionale.

11. L'aiuto al bilancio permette di semplificare notevolmente le procedure di spesa, riducendone il numero. Venendo a fondersi nei bilanci nazionali, l'aiuto viene speso in base alle procedure di esecuzione del bilancio dei paesi, mentre i progetti, che offrono peraltro vantaggi, sono di solito attuati al di fuori dei bilanci<sup>(6)</sup> dei paesi beneficiari e gestiti secondo procedure specifiche dei vari finanziatori<sup>(7)</sup> (cfr. *schema 1*).

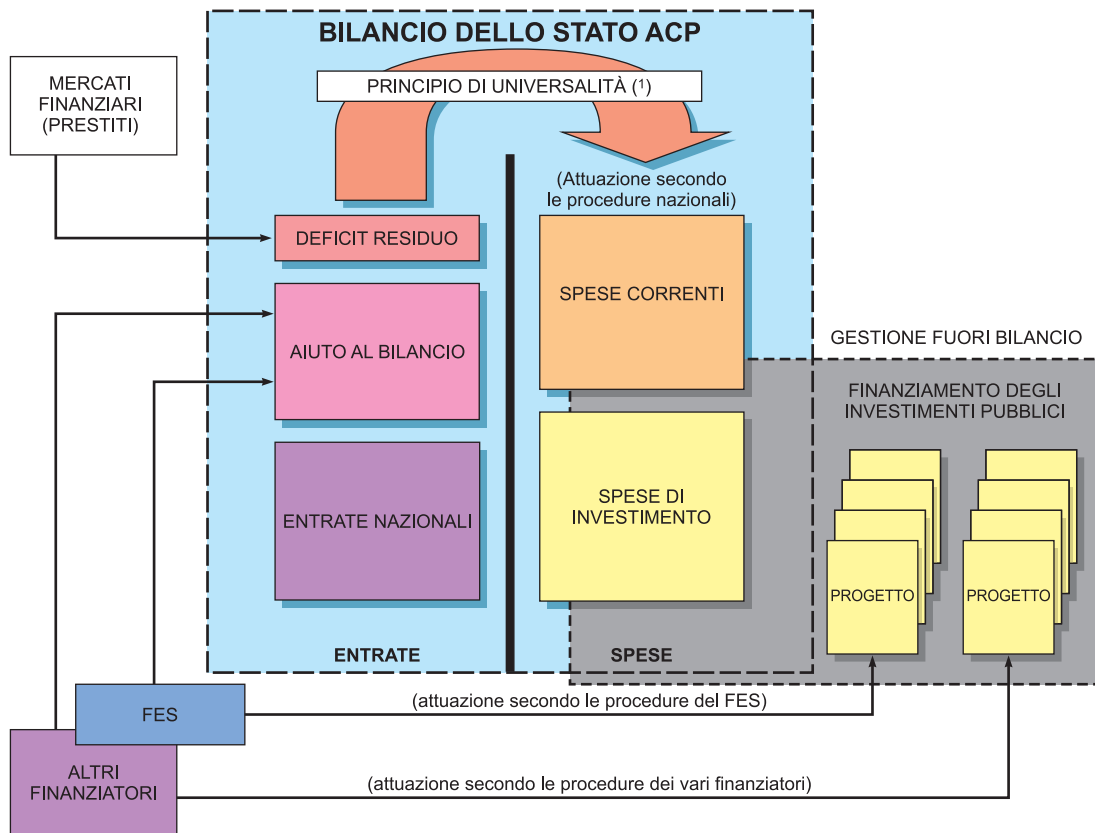
(5) Cfr. risoluzione n. 55/2 adottata dall'Assemblea generale delle Nazioni Unite, l'8 settembre 2000.

(6) Tale pratica pregiudica la completezza dei bilanci. Tuttavia, in taluni casi, i progetti sono gestiti fuori bilancio, ma inseriti nei conti annuali, rimediando in tal modo al problema di informazione.

(7) Questa gestione separata spesso priva l'amministrazione dei paesi in questione di risorse umane qualificate, impiegate nella gestione di progetti presso centri gestionali ad hoc che offrono retribuzioni elevate.

Schema 1

## Circuiti degli aiuti del FES sotto forma di sostegno al bilancio o ai progetti



(1) Secondo il principio di universalità, in un bilancio pubblico l'insieme delle entrate copre l'insieme delle spese, senza assegnazione delle entrate ad una specifica categoria di spesa.

Fonte: Corte dei conti.

### **Svantaggio: rischi connessi alle lacune dei sistemi delle finanze pubbliche nazionali**

12. Dopo essere stato versato ai paesi beneficiari, l'aiuto al bilancio diretto e non mirato viene utilizzato secondo le procedure di bilancio nazionali, esponendo il denaro del contribuente europeo ai rischi, generalmente elevati, che tali procedure comportano. I finanziatori conoscono ed accettano tali rischi, purché vengano attuate le riforme volte a migliorare le procedure di bilancio nazionali.

13. Le riforme delle finanze pubbliche rappresentano un lavoro di ampio respiro. I finanziatori investono sul futuro, accettando di versare aiuti per alcuni anni in un sistema in evoluzione, che non offre nell'immediato sufficienti garanzie in termini di trasparenza, responsabilità ed efficacia.

14. D'altro canto, il fatto che questi bilanci dipendano in genere dagli aiuti esterni, ivi compreso il FES (cfr. tabella D dell'allegato 1), influisce sulla prevedibilità del bilancio e sulla sicurezza delle entrate dei paesi beneficiari. In taluni casi, il problema è accentuato dal sistema di quote condizionali e variabili.

### **Attuazione: un aiuto soggetto a condizioni**

15. La Commissione eroga gli aiuti al bilancio diretti e non mirati mediante programmi generalmente triennali. I fondi vengono versati secondo quote semestrali o annuali, dopo che la Commissione ha valutato il rispetto dei requisiti preliminari generali (che riguardano la totalità del programma) e specifici (che si applicano ad una quota). Talune quote sono variabili, poiché il loro importo è calcolato in base a indicatori di prestazione.

**Disposizioni normative**

16. L'articolo 67, paragrafi 1, 3 e 4, dell'accordo di partenariato ACP-CE firmato a Cotonou il 23 giugno 2000 (accordo di Cotonou), che disciplina il nono FES, dispone che gli Stati ACP che desiderino beneficiare di un aiuto al bilancio devono intraprendere riforme macroeconomiche o settoriali, economicamente valide e socialmente e politicamente sostenibili. Nella pratica, se queste riforme sono sostenute da un programma delle istituzioni di Bretton Woods (IBW), tale condizione è soddisfatta automaticamente.

17. Ai sensi dell'articolo 61, paragrafo 1, lettera c), dell'accordo di Cotonou, l'aiuto è diretto per gli Stati ACP le cui valute sono convertibili e liberamente trasferibili.

18. L'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou dispone che l'aiuto diretto al bilancio per sostenere riforme macroeconomiche o settoriali è concesso quando:

- a) la gestione della spesa pubblica è sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace;
- b) sono in atto politiche macroeconomiche o settoriali ben definite, istituite dal paese in questione e approvate dai suoi finanziatori principali; e
- c) gli appalti pubblici sono aperti e trasparenti.»

**CONTROLLO DELLA CORTE****Obiettivo dell'audit**

19. Obiettivo della presente indagine è esaminare in che modo la Commissione abbia gestito, nel biennio 2003-2004, il rischio relativo alle finanze pubbliche intrinseco a questo tipo di aiuti, ossia in che modo essa si sia accertata della qualità della gestione delle finanze pubbliche e dell'efficacia delle riforme poste in essere dallo Stato beneficiario. Ciò ha portato a valutare se, all'atto della decisione di finanziamento dei programmi e dall'avvio della loro esecuzione:

- a) la Commissione abbia definito un *quadro metodologico* adeguato che le consenta di valutare lo stato iniziale della gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari, nonché la sua evoluzione;

b) il quadro metodologico sia stato *applicato* correttamente sia nella fase iniziale sia in quella successiva;

c) le informazioni sulla base delle quali sono state adottate le decisioni di finanziamento, poi quelle presentate nei documenti successivi, *corrispondano alla realtà*; e

d) le *decisioni* di finanziamento siano correttamente argomentate e trasparenti, e la Commissione abbia successivamente adottato *misure* appropriate.

20. L'indagine non intende invece pronunciarsi sull'opportunità di ricorrere all'aiuto al bilancio anziché al finanziamento dei progetti, né valutare l'impatto dell'aiuto al bilancio sulla riduzione della povertà. Infine, l'indagine non vuole sottoporre ad audit la gestione e la riforma delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari, anche se l'analisi dei documenti e il raffronto con le risultanze dei colloqui e delle visite in loco hanno portato la Corte ad esprimersi in merito alla situazione delle finanze pubbliche e all'avanzamento delle riforme nei paesi in questione (cfr. paragrafi 69-71).

**Metodo di audit**

21. Sono stati svolti controlli presso i servizi centrali della Commissione e sono state raccolte informazioni presso la Banca mondiale ed il Fondo monetario internazionale (FMI). Durante le sue missioni in cinque paesi ACP (cfr. *tabella 1*), la Corte ha esaminato i programmi di aiuti al bilancio diretti e non mirati in corso di esecuzione <sup>(1)</sup>. La selezione di questi paesi consente di esaminare diverse tradizioni in materia di gestione delle finanze pubbliche e garantisce una buona rappresentatività (sia in termini geografici sia di valore) del sostegno al bilancio finanziato dalla Commissione.

<sup>(1)</sup> Le principali informazioni raccolte nel corso di missioni in loco sono state confermate da una «Conferenza interministeriale sulle implicazioni della gestione basata sui risultati, del quadro delle spese a medio termine e dell'aiuto al bilancio per le finanze pubbliche», organizzata congiuntamente dal ministero dell'Economia e delle finanze del Senegal e dall'Istituto IDEA International, in collaborazione con i ministeri dell'Economia e delle finanze del Benin, del Burkina Faso, di Capo Verde e del Mali e con i partner dello sviluppo (Banca mondiale, FMI, Unione europea, Canada e Paesi Bassi). Alla conferenza hanno assistito anche alcuni auditor della Corte.

Tabella 1

**Programmi esaminati presso i cinque paesi visitati**

Paese visitato	Convenzione di finanziamento esaminata e relativa durata	Importo (milioni di euro)	Quota dell'aiuto totale previsto a titolo del nono FES
Etiopia	n. 9171/ET, 2003/2004 — 2005/2006 <sup>(1)</sup>	95	17,5 %
Mozambico	n. 6567/MOZ, 2002-2005	168 <sup>(2)</sup>	51,7 %
Niger	n. 9012/NIR, 2003-2005	90	26,0 %
Ciad	n. 9067/CD, 2004-2006	50	18,3 %
Zambia	n. 9114/ZA, 2004-2006	117	33,3 %

<sup>(1)</sup> In Etiopia, l'esercizio di bilancio ha inizio nel mese di luglio.

<sup>(2)</sup> In Mozambico, un clausola aggiuntiva ha destinato 16,4 milioni di euro supplementari al finanziamento delle elezioni tenutesi nel 2004.

Fonte: Convenzioni di finanziamento e programmi indicativi nazionali (PIN) relativi al nono FES.

22. In ogni paese visitato, l'esame si è basato innanzitutto sull'analisi delle convenzioni e delle relazioni preparate dalla delegazione. Queste sono state confrontate con le relazioni di altri finanziatori e del governo, nonché con le situazioni constatate presso i principali servizi che intervengono nella gestione delle finanze pubbliche a vari livelli: programmazione ed esecuzione del bilancio, rendiconti, controlli interni ed esterni <sup>(1)</sup>.

**RISULTATI DEI CONTROLLI****Valutazione dello stato iniziale della gestione delle finanze pubbliche****Definizione del quadro metodologico***Miglioramento del quadro metodologico non ancora ultimato*

23. Nel marzo 2002, l'ufficio di cooperazione EuropeAid, la DG Sviluppo e la DG Relazioni esterne hanno elaborato una «Guide méthodologique pour la programmation et la mise en œuvre des appuis budgétaires dans les pays tiers» (Guida metodologica per la programmazione e l'attuazione degli aiuti al bilancio nei paesi terzi, di seguito «Guida»), in applicazione, tra l'altro, di precedenti raccomandazioni della Corte <sup>(2)</sup>. Nel 2005 resta il

<sup>(1)</sup> In ogni paese visitato, si sono tenuti incontri con la commissione delle finanze del Parlamento, vari servizi del ministero delle Finanze, due ministeri che erogano fondi, generalmente Sanità e Istruzione (dai servizi centrali agli enti periferici — scuole od ospedali), gli organi di controllo interno ed esterno, la Banca centrale, i rappresentanti dei principali finanziatori, i rappresentanti della società civile e, laddove ce ne fossero, le organizzazioni non governative impegnate nella lotta contro la corruzione.

<sup>(2)</sup> Cfr. relazione speciale n. 5/2001 della Corte dei conti, relativa ai fondi di contropartita del sostegno all'adeguamento strutturale destinato ad aiuti di bilancio (GU C 257 del 14.9.2001) e relazione speciale n. 1/2002 concernente l'assistenza macrofinanziaria (AMF) ai paesi terzi e lo strumento per l'adeguamento strutturale (SAF) nei paesi del Mediterraneo (GU C 121 del 23.5.2002).

documento principale di riferimento in materia e segna un progresso nettissimo rispetto alla situazione precedente. Tuttavia, il suo esame rivela carenze relative alla valutazione dello stato iniziale delle finanze pubbliche.

24. La Guida non pone sufficientemente l'accento sulle entrate nazionali, comprese quelle provenienti da imprese pubbliche, che vanno prese in considerazione <sup>(3)</sup> alla stessa stregua delle spese. Difatti, un miglioramento dell'esazione e della riscossione delle entrate nazionali, che può rivelarsi meno oneroso e più rapidamente efficace rispetto ad una riduzione delle spese irregolari, riduce ugualmente il fabbisogno di aiuti esterni e dovrebbe incentivare maggiormente i contribuenti a chiedere alle autorità nazionali di rendere conto del loro impiego.

25. Lo schema di proposta di finanziamento presenta un elenco troppo sintetico delle informazioni da includere nella valutazione delle finanze pubbliche. La Guida dovrebbe proporre una struttura dettagliata della valutazione, che potrebbe rifarsi al modello delle relazioni di controllo utilizzato dalle delegazioni (cfr. paragrafo 42).

26. La parte dello schema utilizzato per l'elaborazione delle proposte di finanziamento dedicata all'ammissibilità del paese beneficiario omette ogni riferimento all'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou (cfr. paragrafo 18).

<sup>(3)</sup> Le riforme dei governi prendono spesso in considerazione le entrate (cfr. paragrafo 70), mentre la Commissione deve tenerne più sistematicamente conto nei suoi programmi.



27. Inoltre, dalla pubblicazione della Guida nel marzo 2002, i diversi servizi della Commissione hanno redatto una decina di note di istruzioni destinate alle delegazioni, per cui l'insieme delle istruzioni sull'attuazione delle operazioni di aiuto al bilancio risulta diversificato. Sarebbe utile completare quanto prima l'aggiornamento della Guida, attualmente in corso, e prevedere ad intervalli regolari il consolidamento di successivi aggiornamenti<sup>(1)</sup>.

#### *Interpretazione dinamica delle condizioni di ammissibilità*

28. La Commissione interpreta in maniera dinamica le condizioni poste dall'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou. Essa ritiene che le lacune nella gestione delle finanze pubbliche esistenti al momento dell'adozione della decisione di finanziamento non impediscano l'avvio di un programma di aiuto al bilancio, a condizione che vi sia la volontà di intraprendere riforme e che queste siano giudicate soddisfacenti. Di conseguenza, la Commissione non prende in considerazione solo la situazione iniziale dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche, ma anche la direzione seguita dal paese<sup>(2)</sup>. Molti altri finanziatori, in particolare le istituzioni di Bretton Woods, fanno anch'essi riferimento alle prospettive di miglioramento dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche piuttosto che ad una soglia o ad un livello qualitativo assoluto.

29. Tale interpretazione, che consente di estendere il campo di applicazione del dispositivo, accresce pertanto il rischio connesso all'impiego del denaro del contribuente europeo, a causa dell'utilizzo delle procedure di bilancio nazionali dei paesi beneficiari. Questa interpretazione impone un monitoraggio ancor più rigoroso dello stato e dell'evoluzione della gestione delle finanze pubbliche di questi paesi.

#### *La coerenza dei programmi va ulteriormente esplicitata*

30. I programmi di aiuto al bilancio diretto non mettono sufficientemente in evidenza la direzione presa dal paese e l'evoluzione attesa. La Guida non prevede che ogni proposta e convenzione di finanziamento garantisca e mostri esplicitamente la logica e la coerenza tra:

- a) le lacune constatate nella gestione delle finanze pubbliche;
- b) il programma di riforme del governo;

(1) Nel frattempo, tutte le istruzioni necessarie alla gestione operativa degli aiuti al bilancio dovrebbero essere messe a disposizione degli agenti della Commissione sul sito intranet.

(2) In base al paragrafo 3.4 della Guida, «occorre accertarsi preventivamente e durante l'erogazione dell'aiuto che la direzione seguita dal paese nel quadro delle riforme delle finanze pubbliche possa essere ritenuta soddisfacente».

- c) il sostegno istituzionale necessario all'attuazione di tali riforme;
- d) le condizioni generali e specifiche (che disciplinano l'esecuzione del programma), gli indicatori di prestazione (utilizzati per il calcolo delle quote variabili) e gli altri strumenti di monitoraggio (che vengono presi in considerazione nel corso del dialogo con le autorità nazionali, in particolare in occasione del rinnovo dei programmi del FES).

### **Attuazione del quadro metodologico**

#### *Valutazioni iniziali generalmente complete e collegate al piano di riforme del paese*

31. Nell'insieme, le valutazioni iniziali sulla gestione delle finanze pubbliche sono relativamente complete<sup>(3)</sup>. Basandosi su analisi e valutazioni emesse in collaborazione con altri finanziatori, in particolare con le istituzioni di Bretton Woods (IBW), e le autorità nazionali (cfr. allegato 2 e paragrafi 43-44), esse rivelano lacune sostanziali nella gestione delle finanze pubbliche e illustrano generalmente le prospettive di miglioramento in relazione al piano di riforme<sup>(4)</sup> del paese (cfr. riquadro n. 1).

#### **Riquadro n. 1 — Riferimento al piano di riforme del paese beneficiario**

1. In Etiopia, la valutazione tiene adeguatamente conto dei miglioramenti previsti indicando le misure programmate nell'«*Expenditure management and Control Programme* (1)» (EMCP).

2. In Mozambico, la valutazione delle finanze pubbliche tratta in maniera soddisfacente le differenti riforme intraprese dal governo, di cui la principale, adottata alla fine del 2002, è il «*Sistema de Administração Financeira do Estado* (2)» (SISTAFE).

(3) La valutazione iniziale riguardante il Ciad fa però eccezione. Limitata nella proposta, manca nella convenzione di finanziamento che riporta, disseminate nel testo, solo alcune informazioni succinte.

(4) Il paragrafo 3.4, lettera a), della Guida indica che «la valutazione della qualità delle finanze pubbliche [...] deve indicare tutti i programmi di miglioramento delle finanze pubbliche preparati dal governo del paese (comprese le eventuali matrici di misure correttive) ed il ruolo svolto da tutti i finanziatori. Tale programma dovrà evidenziare il piano d'azione per l'attuazione delle riforme su cui la Commissione svolgerà un controllo particolare».

3. In Niger, a seguito di un audit del programma di adeguamento strutturale svolto dalla Commissione nel 2001 e della conseguente sospensione del sostegno al bilancio, il governo e la Commissione hanno introdotto una matrice per quantificare i progressi della gestione delle finanze pubbliche di cui si è tenuto debitamente conto nella valutazione iniziale.

4. In Ciad, la proposta di finanziamento non tiene conto del piano globale delle riforme delle finanze pubbliche, in quanto in quel periodo non era neppure in fase di elaborazione.

5. Nello Zambia, la valutazione fa sì riferimento al piano di riforma del governo, il «Public Expenditure Management and Financial Accountability (PEMFA) Action Plan<sup>(3)</sup>», che però esisteva unicamente sotto forma di progetto all'atto della stesura della valutazione iniziale.

<sup>(1)</sup> Programma di gestione e di controllo delle spese.

<sup>(2)</sup> Sistema di amministrazione finanziaria dello Stato.

<sup>(3)</sup> Piano d'azione per migliorare la gestione delle spese pubbliche e la responsabilità finanziaria.

32. Le proposte e le convenzioni di finanziamento contengono, in genere, le informazioni essenziali, ma in maniera troppo frammentaria. Non spiegano però abbastanza sistematicamente per quale ragione è stato ritenuto che, malgrado le lacune constatate nella valutazione iniziale della loro gestione, l'articolo sulla qualità sufficiente delle finanze pubbliche sia stato rispettato (cfr. paragrafo 39). La presentazione dovrebbe essere meglio formalizzata e strutturata, in modo da consentire al comitato del FES<sup>(1)</sup> e alla Commissione di verificare, nell'ambito del processo che porta ad adottare la decisione di finanziamento, che le principali carenze siano state prese in considerazione.

33. I programmi di riforma dei governi non comprendono sistematicamente tutte le riforme (intraprese, previste o da prevedere) necessarie per instaurare una gestione delle finanze pubbliche sufficientemente trasparente, responsabile ed efficace. Nell'ambito del dialogo con le autorità nazionali, la Commissione dovrebbe far sì che sia realizzato un programma generale delle riforme che metta in luce le priorità, accompagnato da un calendario realistico rivisto regolarmente. Questa visione sul medio e lungo termine è particolarmente necessaria in un contesto in cui i responsabili della gestione della Commissione (presso la sede e le delegazioni), nonché quelli dei paesi beneficiari, sono soggetti ad una rotazione più rapida rispetto alla durata delle riforme.

<sup>(1)</sup> Comitato consultivo che raggruppa i rappresentanti degli Stati membri.

#### *La lotta alla corruzione: un piano da sviluppare*

34. I programmi della Commissione non prendono inoltre in sufficiente considerazione i problemi legati alla corruzione<sup>(2)</sup>, ritenuti (in particolar modo dalla Banca mondiale) il principale ostacolo alla lotta contro la povertà. È vero che una migliore gestione delle finanze pubbliche contribuisce di per sé a ridurre la corruzione, ma quest'ultima merita una particolare attenzione. Anche se si tratta di un argomento delicato e difficile da trattare, occorre valutare, in collaborazione con gli Stati sovrani e con il sostegno delle organizzazioni specializzate in questo campo<sup>(3)</sup>, la portata del fenomeno, spesso riconducibile a diverse tipologie, e comprenderne il funzionamento, in modo da attuare le misure appropriate che i governi dovrebbero introdurre nei loro programmi di riforme.

*Gli aiuti istituzionali sono coordinati, ma non sempre si iscrivono in un programma globale*

35. Gli aiuti istituzionali previsti nelle convenzioni di finanziamento esaminate sono ben coordinati con gli aiuti degli altri finanziatori, o esplicitamente nella convenzione o al momento della successiva attuazione. Essi, però non si inseriscono sempre in un programma globale di aiuti istituzionali<sup>(4)</sup> che individui i finanziamenti erogati dai vari finanziatori (cfr. riquadro n. 2).

#### **Riquadro n. 2 — Aiuti istituzionali previsti nelle convenzioni di finanziamento**

1. In Etiopia, la convenzione di finanziamento prevede che i 3,5 milioni di euro destinati agli aiuti istituzionali siano versati in fondi comuni ai vari finanziatori, tra cui il «Public Service Capacity Building Programme<sup>(1)</sup>» (PSCAP), un programma globale di sostegno di 400 milioni di dollari USA erogabili in cinque anni, con più finanziatori e diretto dal Ministry of Capacity Building (MCB).

2. In Mozambico, i 5,5 milioni di euro destinati al sostegno istituzionale sono attribuiti ad azioni comuni con principali finanziatori. Per contro, essi non si inseriscono in un programma globale di sostegno, poiché questo non era ancora disponibile al momento dell'elaborazione della proposta di finanziamento.

<sup>(2)</sup> La lotta alla corruzione è un elemento essenziale nell'aiuto allo sviluppo della Comunità europea, come stabilito all'articolo 9, paragrafo 3, dell'accordo di Cotonou.

<sup>(3)</sup> Il comitato di aiuto allo sviluppo dell'OCSE (Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico) e il Transparency International hanno organizzato nel dicembre 2004 un forum dei partner allo sviluppo sul tema «Migliorare l'efficacia dei finanziamenti nella lotta contro la povertà».

<sup>(4)</sup> Il paragrafo 1.3 della Guida stabilisce che tutti gli aiuti istituzionali devono inserirsi in un programma globale di aiuti, stabilito dal governo e sostenuto dai finanziatori; dovranno essere inoltre complementari ad altri eventuali aiuti erogati da altri finanziatori.

3. In Niger, il programma prevede 1,35 milioni di euro per misure di assistenza tecnica presso il ministero dell'Economia e delle finanze. Le azioni previste non si inseriscono in un programma globale di sostegno.

4. In Ciad, 3,7 milioni di euro sono destinati al potenziamento delle istituzioni. Tale programma non è precisato, poiché il fabbisogno in tale ambito non è stato individuato al momento della redazione della proposta di finanziamento. La definizione di un programma globale di sostegno è stato previsto dopo che sono state ultimate le conclusioni del «Country Financial Accountability Assessment (2)» (CFAA), alla fine del 2004.

5. Nello Zambia, 6,75 milioni di euro sono destinati al sostegno istituzionale. Si inseriscono in un programma globale di sostegno che tuttavia non era stato ancora ultimato all'atto della firma della convenzione di finanziamento. Tale programma è stato firmato da undici finanziatori nel dicembre 2004.

(1) Programma per il potenziamento delle capacità dei servizi pubblici.

(2) Valutazione della responsabilità finanziaria del paese.

36. Un programma globale di sostegno permette di calcolare il fabbisogno che può essere utilmente posto a carico del FES. La Commissione dovrebbe provvedere ad elaborare un piano, accompagnato da un calendario di previsione che riporti l'insieme delle azioni necessarie, indicando anche quelle che non hanno ancora trovato un finanziamento.

*I capi delegazione non hanno presentato raccomandazioni*

37. I capi delegazione non hanno presentato raccomandazioni secondo le modalità previste nella Guida (1). È però previsto di chiedere ai capi delegazione di inserire nelle relazioni di monitoraggio semestrali una sintesi che rifletta il loro parere generale, il che persegue in parte le stesse finalità. In entrambi i casi, è interessante ottenere formalmente il parere esplicito di coloro che sono permanentemente a stretto contatto con le realtà del paese. Di conseguenza, la Commissione dovrebbe mantenere tale disposizione nella Guida e fare in modo che venga applicata.

(1) Il paragrafo 3.4, lettera i), della Guida stabilisce che «il capo delegazione elaborerà una raccomandazione sulla qualità della gestione delle finanze pubbliche e sulle prospettive di miglioramento di quest'ultima. [...] La decisione successiva, riguardo all'elaborazione di una proposta di finanziamento, sarà presa [...]».

## Informazioni conformi alla realtà

38. Tutte le lacune in materia di gestione delle finanze pubbliche rilevate dalla Corte nell'ambito delle missioni svolte nei paesi visitati erano state individuate dalla Commissione, tranne che in Ciad, dove la missione ha rilevato un problema di debiti arretrati (2), di cui i finanziatori non erano evidentemente a conoscenza.

## Decisioni della Commissione non sufficientemente argomentate

39. Dopo il parere favorevole del comitato del FES, la Commissione ha deciso di firmare i cinque programmi esaminati malgrado le lacune della gestione delle finanze pubbliche riscontrate nel paese interessato. Questo significa che la Commissione riteneva soddisfacente la direzione seguita dal paese. Tale parere meriterebbe di essere ulteriormente argomentato indicando in particolare in che modo il piano di riforma intende colmare tali lacune (cfr. paragrafo 30).

40. In generale, la situazione iniziale della gestione delle finanze pubbliche dei paesi ACP presenta numerose carenze. In alcuni paesi visitati, la Commissione è stata uno dei primi finanziatori a farsi carico di tale rischio (cfr. riquadro n. 3 e tabella E e F dell'allegato 1). Vi era comunque in corso un programma dell'FMI.

### Riquadro n. 3 — Situazione degli altri finanziatori in materia di aiuti al bilancio non mirati nei cinque paesi visitati

1. In Etiopia, la Commissione era nel 2002 il primo finanziatore a concedere aiuti al bilancio non mirati. Nel 2003, è stato affiancato dal «Department for International Development (1)» (DFID) del Regno Unito e successivamente nel 2004 dalla Banca mondiale e dall'Irlanda.

2. In Mozambico, il numero dei finanziatori che concedono aiuti al bilancio è aumentato regolarmente dal 2000 fino a raggiungere una quindicina nel 2004.

(2) Gli arretrati in questione corrispondono a prestazioni effettuate e fatturate (quindi in attesa di pagamento), ma ottenute al di fuori di qualsiasi impegno di bilancio e non contabilizzate. Pertanto, sfuggono al controllo delle somme dovute svolto in particolare dai finanziatori. Il loro importo deve essere stabilito con precisione.

3. In Niger, nel marzo 2004, la Commissione era il solo finanziatore, insieme all'FMI, a concedere aiuti al bilancio non mirati. La Banca mondiale e la Banca africana per lo sviluppo (BAD) sono intervenuti alla fine del 2004.

4. In Ciad, oltre alla Commissione, diversi finanziatori offrono un sostegno al bilancio da qualche anno, tra cui la BAD, l'Agenzia francese per lo sviluppo (AFD), la Banca mondiale e l'FMI. Quest'ultimo ha tuttavia sospeso il rinnovo dello strumento per la riduzione della povertà e per la crescita (FRPC) e la Commissione ha sospeso il suo programma.

5. Nello Zambia, nel maggio 2004, la Commissione era il solo finanziatore, insieme all'FMI e alla Banca mondiale, a concedere aiuti al bilancio. Alcuni finanziatori incontrati sul posto sono favorevoli all'iniziativa della Commissione e sono pronti a partecipare al programma globale di sostegno istituzionale, ma non sono disposti a concedere aiuti al bilancio nel prossimo futuro.

(1) Dipartimento per lo sviluppo internazionale.

### Monitoraggio del progresso delle riforme

#### Quadro metodologico in fase di sviluppo

41. I principali strumenti previsti per monitorare i progressi nella gestione delle finanze pubbliche sono le relazioni di monitoraggio delle delegazioni e gli indicatori di prestazione.

*Le relazioni di monitoraggio delle delegazioni devono essere migliorate*

42. La Guida prevede che la delegazione provveda a monitorare la situazione delle finanze pubbliche e trasmetta un resoconto ai servizi centrali della Commissione (1). Le delegazioni hanno ricevuto istruzioni che precisano che le relazioni di monitoraggio semestrali devono contenere una descrizione della situazione (secondo un modello dato) e una tabella per il monitoraggio della riforma delle finanze pubbliche (2). Le istruzioni

(1) Il paragrafo 5.3 della Guida stabilisce, tra l'altro, che «la delegazione provveda al controllo dell'evoluzione della situazione delle finanze pubbliche attraverso i rapporti con le altre istituzioni nazionali (il ministero dell'Economia e delle finanze, la Corte dei conti, la Banca centrale e la commissione delle finanze del parlamento nazionale), gli altri finanziatori e la società civile. Essa ottiene da questi ultimi relazioni pubblicate regolarmente che trasmette alla sede centrale con i relativi commenti. La delegazione garantisce un monitoraggio specifico dei programmi per la riforma delle finanze pubbliche avviati dal paese e, se del caso, dell'attuazione delle misure concordate con i finanziatori e la Commissione europea (matrice di misure).

(2) Il contenuto e la forma delle relazioni di monitoraggio semestrali sono precisati nella nota n. 24972 del 18 settembre 2003 inviata da EuropeAid C3 ai capi delegazione.

rappresentano uno sforzo utile per fornire direttive ma, alla luce della loro prima attuazione (cfr. paragrafi 47-68), esse potrebbero essere migliorate e completate:

- a) uniformando il modello che descrive la situazione delle finanze pubbliche alla tabella per la valutazione del partenariato «Spese pubbliche e responsabilità finanziaria» (Public Expenditure Financial Accountability, PEFA) (3) in fase di preparazione (cfr. allegato 2);
- b) chiedendo un controllo sistematico dell'attuazione del programma di sostegno istituzionale, individuando le azioni che incontrano difficoltà o ritardi;
- c) chiedendo che le diverse analisi (le due analisi precitate e la tabella per il monitoraggio delle riforme) siano esplicitamente coerenti tra loro;
- d) chiedendo alla delegazione un parere generale, accompagnato da una raccomandazione, sulla linea di condotta da seguire;
- e) chiedendo che, nei limiti del possibile, tutti gli elementi di fatto delle relazioni di monitoraggio in questione siano accerati congiuntamente, o almeno condivisi, con altri finanziatori (ogni rappresentanza locale deve fornire un resoconto alla sede di appartenenza. In futuro, potrebbe essere previsto un documento comune);
- f) chiedendo che le autorità nazionali partecipino il più possibile ai lavori di valutazione, al fine soprattutto di sviluppare le loro competenze in materia di audit. Il giudizio sulla qualità della gestione delle finanze pubbliche deve essere invece emesso da professionisti indipendenti;
- g) riportando la periodicità delle relazioni ad un ritmo annuale, giacché la procedura di allarme prevista dalla Guida (4) permette di intervenire nel corso dell'esercizio.

(3) Istituito nel 2001, il PEFA è un partenariato tra la Banca mondiale, la Commissione europea, il DFID, il segretariato di Stato svizzero per gli Affari economici, il ministero francese degli Affari esteri, il ministero norvegese degli Affari esteri e l'FMI.

(4) La Guida prevede che i capi delegazione avviino una procedura di allarme in caso di gravi problemi in grado di pregiudicare il buon funzionamento del programma.

43. Tali relazioni si fondano sugli audit e sulle valutazioni dei finanziatori e delle autorità nazionali, che sono in grande evoluzione. In particolare, la Commissione, in coordinamento con altri finanziatori, soprattutto con la Banca mondiale, sta sviluppando un nuovo quadro di valutazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche nell'ambito del PEFA (cfr. *allegato 2*) per sostituirlo ad altri strumenti esistenti.

44. Detto quadro di valutazione è attualmente in fase di prova in una trentina di paesi (di cui 18 ACP). La Commissione si propone come capofila per 14 di essi <sup>(1)</sup>. I finanziatori dovrebbero quindi disporre, dal 2005, di un'esperienza tale da poter apportare i miglioramenti richiesti perché sia adottato e reso operativo. L'esame del quadro di valutazione ha portato a suggerire alcuni miglioramenti (cfr. paragrafo 7 dell'*allegato 2*).

#### Indicatori di prestazione in fase di miglioramento

45. Durante l'esecuzione dei programmi di aiuto al bilancio, la Commissione utilizza degli indicatori di prestazione (cfr. *allegato 3*) che misurano i progressi in materia di qualità delle finanze pubbliche e i risultati settoriali e mirano principalmente a incoraggiare il paese beneficiario a migliorare la gestione delle finanze pubbliche, contabilizzando l'importo delle quote variabili. La Guida fornisce numerose precisazioni riguardo alla scelta e all'utilizzo degli indicatori di prestazione. All'inizio del 2005, la Commissione ha avviato una riflessione allo scopo di migliorarli.

46. Gli indicatori di prestazione utilizzati non coprono tutti gli aspetti delle riforme intraprese, poiché altrimenti sarebbero troppo numerosi e ingestibili. Di conseguenza, è importante giustificare le scelte adottate e indicare chiaramente gli ambiti non coperti dagli indicatori, precisando se non sono considerati prioritari, se non è stato possibile individuare indicatori appropriati, o se i dati di base necessari al loro calcolo non sono affidabili, e in qual caso potrebbero essere resi affidabili in futuro.

#### Attuazione del quadro metodologico

##### Relazioni di monitoraggio incomplete da parte delle delegazioni

47. Le prime relazioni <sup>(2)</sup> di monitoraggio delle delegazioni dei cinque paesi visitati si limitano troppo spesso ad un'analisi statica della gestione delle finanze pubbliche, che è generalmente di qualità e conforme al modello fornito dalla sede. Tali relazioni sono incomplete poiché manca, tra l'altro, la tabella sul monitoraggio della riforma delle finanze pubbliche (cfr. riquadro n. 4).

<sup>(1)</sup> Cfr. la nota n. 17450 del 9 giugno 2004, indirizzata dalla DG Sviluppo e da EuropeAid alle 14 delegazioni interessate.

<sup>(2)</sup> Le relazioni esaminate nei cinque paesi visitati erano generalmente le prime redatte dall'avvio dei programmi in corso.

Le relazioni dovrebbero essere impiegate meglio dai servizi centrali, i quali non sempre hanno risposto inviando alle delegazioni istruzioni chiare sulle misure da adottare.

#### Riquadro n. 4 — Relazioni di monitoraggio nei cinque paesi visitati

1. In Etiopia, le due relazioni di monitoraggio pubblicate nel marzo e nel luglio 2004 (2004-I e 2004-II) seguono il modello trasmesso dalla sede e offrono informazioni di qualità. La tabella sul monitoraggio della riforma delle finanze pubbliche non è stata però completata.

2. In Mozambico, la prima relazione di monitoraggio semestrale è stata trasmessa tardivamente a causa della carenza di risorse umane presso la delegazione. Tale relazione offre informazioni di qualità e segue scrupolosamente il modello richiesto, ma mancano informazioni sui seguenti temi: la gestione delle risorse umane (paragrafo I.B.3 della relazione); il mantenimento delle procedure derogatorie in materia di esecuzione delle spese (paragrafo II.B.4) e la rilevazione dei bisogni più pressanti in termini di sostegno istituzionale (paragrafo III.C). Manca inoltre la tabella sul monitoraggio della riforma delle finanze pubbliche.

3. In Niger, la delegazione, che non ha ricevuto per tempo le istruzioni relative alla presentazione delle relazioni, ha previsto di realizzare la prima relazione di monitoraggio nel secondo semestre 2004, dopo aver portato a termine l'esame del «Public Expenditure Management and Financial Accountability <sup>(1)</sup>» (PEMFA).

4. In Ciad, la delegazione ha inviato alla sede due relazioni di monitoraggio semestrali, nell'aprile 2003 e nel febbraio 2004 (per il secondo semestre del 2003). Quest'ultima è stata compilata in ritardo a causa della carenza di risorse umane presso la delegazione. La prima relazione è stata oggetto di un breve commento della sede centrale, nel quale vengono elencate le informazioni mancanti. La seconda segue scrupolosamente il modello richiesto, ma è incompleta in quanto mancano le informazioni relative al ruolo del Parlamento e al sostegno istituzionale fornito dai finanziatori, nonché la tabella sul monitoraggio della riforma delle finanze pubbliche. Nel complesso, le informazioni sono precise e illustrano chiaramente le lacune persistenti, ma pongono alcuni interrogativi sul seguito da dare. Ad esempio:

a) il paragrafo I.B.3 della relazione di monitoraggio indica che «le risorse umane rappresentano la lacuna principale della gestione delle finanze pubbliche»;

b) il paragrafo I.B.5 indica: «Inoltre, il coordinamento tra finanziatori non è sufficiente».

Mancano indicazioni sulle azioni in corso, previste o da prevedere, per porre rimedio a tali situazioni.

5. Nello Zambia, non erano ancora state elaborate relazioni di monitoraggio, dato che la convenzione di finanziamento è stata firmata nel giugno 2004.

<sup>(1)</sup> Gestione delle spese pubbliche e responsabilità finanziaria.

### Indicatori di prestazione a volte poco incentivanti

48. Gli indicatori di prestazione vengono negoziati con il governo (firmatario della convenzione di finanziamento) e generalmente coordinati con gli altri finanziatori. La natura ed il numero degli indicatori relativi alla gestione delle finanze pubbliche, e di conseguenza la loro propensione ad incentivare il progresso delle riforme, variano sensibilmente da un paese all'altro.

49. Gli indicatori relativi al livello degli stanziamenti o all'esecuzione del bilancio, assimilabili piuttosto agli indicatori di input settoriali ove limitati ad un certo settore, sono relativamente facili da misurare, ma non sono i più efficaci per incentivare gli Stati ACP a migliorare la responsabilità, la trasparenza e l'efficacia della loro gestione. Gli indicatori utilizzati in Etiopia, in Mozambico e nello Zambia sono piuttosto carenti al riguardo. Il Niger ed il Ciad <sup>(1)</sup> presentano invece indicatori più incentivanti (cfr. riquadro n. 5).

#### Riquadro n. 5 — Indicatori di prestazione relativi alla gestione delle finanze pubbliche previsti nelle convenzioni di finanziamento dei cinque paesi visitati

1. In Etiopia, vi sono 3 indicatori «Finanze pubbliche» concernenti il calendario dei finanziamenti, l'avanzamento della «Government Information System Strategy <sup>(1)</sup>» (GISS) ed il livello degli stanziamenti di bilancio per i settori della sanità e dell'istruzione. Essi provengono dal «Poverty Reduction Strategy Paper <sup>(2)</sup>» (PRSP) e sono utilizzati anche dagli altri finanziatori.

2. In Mozambico, vi sono 8 indicatori «Finanze pubbliche» di cui 2 riguardano la disciplina di bilancio (tesi a garantire che le spese correnti non superino gli importi iscritti in bilancio) e 6 riguardano il tasso di esecuzione delle spese correnti nei settori prioritari. Tali indicatori non provengono dal «Plano de Acção para a Redução da Pobreza Absoluta <sup>(3)</sup>» (PARPA), né dalla matrice comune dei finanziatori, ossia il «Performance Assessment Framework <sup>(4)</sup>» (PAF).

3. In Niger, vi sono 7 indicatori «Finanze pubbliche» concernenti il tasso di recupero di una tassa di licenza («patente synthétique»: un'entrata relativa al settore informale il cui tasso di recupero è reputato eccezionalmente basso), la percentuale di rifiuto delle domande di impegno, il termine dell'ordine di pagamento, il tasso degli importi ancora da versare, il tasso degli stanziamenti delegati da liquidare, il tasso di esecuzione del trasferimento alla Caisse Autonome du Fonds d'Entretien Routier (CAFER) e il relativo stanziamento. Alcuni indicatori provengono dal programma pluriennale di sostegno alla riduzione della povertà (PPARP) e gli altri sono stati concordati con il governo a causa delle lacune constatate in occasione dell'audit del programma di adeguamento strutturale nel 2001. Gli altri finanziatori non utilizzano indicatori, ma subordinano gli stanziamenti a condizioni specifiche.

4. In Ciad, vi sono 20 indicatori «Finanze pubbliche»: 6 sono requisiti di base che fungono da indicatori e riguardano documenti che il governo deve aver presentato o approvato; 7 riguardano i tassi di esecuzione del bilancio (impegno/dotazione o pagamenti/impegni); 1 riguarda gli arretrati, 2 riguardano gli appalti pubblici (modalità di aggiudicazione degli appalti e termini); 2 lo stato di avanzamento della preparazione dei bandi di gara e degli appalti; infine, 2 il tasso di consegna dei materiali importanti alle strutture beneficiarie. Gli indicatori non provengono dal DSRP (documento strategico per la riduzione della povertà), poiché questo, tra gli 80 indicatori proposti, ne contiene uno solo sulla gestione delle finanze pubbliche.

5. Nello Zambia, vi sono 12 indicatori «Finanze pubbliche». Questi si concentrano sulla stesura del bilancio (coerenza tra le dotazioni di bilancio e i programmi e le politiche, definiti prestando particolare attenzione ai settori sociali dell'istruzione e della sanità, il controllore generale e i programmi per la lotta contro la povertà) e sulla reale esecuzione del bilancio (l'approvvigionamento di fondi segue la dotazione di bilancio ed è collegato alle riconciliazioni bancarie delle spese).

<sup>(1)</sup> Strategia dei sistemi informativi del governo.

<sup>(2)</sup> Documento strategico per la lotta contro la povertà.

<sup>(3)</sup> Piano d'azione per la lotta contro la povertà assoluta.

<sup>(4)</sup> Quadro di valutazione delle prestazioni.

50. Inoltre, la qualità delle informazioni sugli indicatori fornite nelle convenzioni di finanziamento non è sempre soddisfacente. Dovrebbero essere fornite sistematicamente precisazioni sulla giustificazione, sulla definizione, sulle modalità di calcolo e sulle fonti di informazione per ciascun indicatore, come avviene per la convenzione di finanziamento del Niger.

51. Sarebbe altrettanto utile che, a seguito della riflessione condotta nel 2005 dalla Commissione sulle condizionalità, quest'ultima inserisse nella Guida alcuni orientamenti sull'importanza da attribuire alle quote variabili e agli indicatori di prestazione relativi alle finanze pubbliche (cfr. i paragrafi 4-5 dell'allegato 3).

#### Coordinamento con gli altri finanziatori variabile a seconda dei paesi

52. La Guida insiste giustamente sulla necessità di lavorare per quanto possibile in coordinamento con gli altri finanziatori.

53. Il coordinamento con gli altri finanziatori esiste, da una parte, al livello degli uffici centrali e, dall'altra, tra i loro rappresentanti locali in ciascun paese ACP. Ad esso deve accompagnarsi un buon dialogo, all'interno di ciascun organismo finanziatore, tra questi due livelli. Il coordinamento tra gli uffici centrali sulle questioni riguardanti il monitoraggio dello stato delle finanze pubbliche è piuttosto ben organizzato, sotto forma di partenariato PEFA (cfr. paragrafi 42-43) <sup>(2)</sup> nel quale la Commissione svolge un ruolo guida.

<sup>(1)</sup> In Ciad, i 2 indicatori che riguardano il tasso di consegna alle strutture beneficiarie sono utili, ma prevedono controlli basati sui certificati di ricevimento, il che non è sufficiente. Occorre procedere al controllo fisico dei beni.

<sup>(2)</sup> Il comitato direttivo del PEFA, in cui è rappresentata la Commissione, si riunisce due volte all'anno. I risultati dei lavori del PEFA sono resi noti agli altri finanziatori principali presso le sedi dell'Organizzazione per la cooperazione e lo sviluppo economico (OCSE).

54. Il coordinamento locale è generalmente soddisfacente, ma non sempre sufficientemente strutturato (cfr. riquadro n. 6). Esso è in costante crescita, perché occorre tempo per creare una rete che dipenda dall'adesione volontaria di tutti i finanziatori, sempre più numerosi a concedere aiuti al bilancio. La Commissione collabora strettamente con le istituzioni di Bretton Woods, che esercitano una notevole influenza e dispongono di mezzi più adeguati. Tra i cinque paesi visitati, il coordinamento più avanzato è stato riscontrato in Mozambico, dove l'esperienza in tale ambito è relativamente ampia (cfr. allegato 4).

**Riquadro n. 6 — Coordinamento tra i finanziatori presso i cinque paesi visitati**

1. In Etiopia, il coordinamento tra i finanziatori funziona in maniera adeguata. La delegazione presiede il gruppo informale per il sostegno al bilancio diretto e partecipa al comitato di gestione delle finanze pubbliche che riunisce mensilmente i finanziatori ed il governo. Tutti i lavori di valutazione vengono svolti congiuntamente e l'Etiopia, che fa parte dei 18 paesi ACP pilota del PEFA, sperimenterà il nuovo quadro di valutazione (cfr. paragrafo 44).

2. La situazione del Mozambico, che offre vari esempi di buona pratica, è presentata all'allegato 4.

3. In Niger, il coordinamento tra i finanziatori non è strutturato in maniera formale, ma esiste un dialogo continuo soddisfacente. Vi è una ripartizione dei diversi ambiti delle finanze pubbliche tra la Commissione (programmazione, esecuzione e controllo del bilancio), la Banca mondiale (appalti pubblici e riforme strutturali) e l'FMI (inquadramento macroeconomico e questioni monetarie).

4. In Ciad, i rappresentanti della Commissione, dell'FMI, della Banca mondiale, della Banca africana per lo sviluppo (BAD) e dell'Agenzia per la cooperazione francese (AFD) si riuniscono informalmente e partecipano a valutazioni comuni. Tali finanziatori hanno percezioni diverse sul controllo esterno del paese. Mentre la Commissione, l'FMI e l'AFD vogliono potenziare la Camera dei conti, la BM sostiene un'altra istituzione di controllo, vale a dire il Collège de Contrôle et de Surveillance des Revenus Pétroliers, che mira a garantire l'impiego delle entrate petrolifere.

5. Nello Zambia, il coordinamento funziona adeguatamente. La BM, la delegazione ed altri finanziatori hanno appoggiato il governo per l'esame della gestione delle spese pubbliche e della responsabilità finanziaria (PEMFA) e del piano d'azione che ne deriverà. Nel dicembre 2004, un programma globale di sostegno all'attuazione del piano è stato firmato da undici partner. La delegazione e la Norvegia presiedono il gruppo di finanziatori PEMFA. Inoltre, la delegazione è membro di un gruppo informale che esamina la qualità delle spese governative. Infine, nel 2004, è stato firmato un accordo di partenariato da otto finanziatori e dal governo (Harmonisation in Practice, HIP) che ha come scopo principale il coordinamento e l'armonizzazione delle prassi tra i finanziatori, l'adeguamento dei finanziatori alle procedure governative e l'impegno del governo a intraprendere le riforme necessarie. La Commissione non ha ancora firmato tale accordo.

55. La Commissione non dispone di informazioni complete sugli aiuti al bilancio concessi e versati dagli altri finanziatori nei paesi beneficiari. Tali informazioni sono difficili da ottenere, dato che alcuni finanziatori non le hanno fornite e la nozione di aiuto al bilancio non è armonizzata.

*I rapporti con i parlamenti e le istituzioni superiori di controllo devono essere rafforzati*

56. Il successo delle riforme della gestione delle finanze pubbliche dipende dall'assunzione di responsabilità da parte del paese a tutti i livelli: dal funzionario che deve seguire nuove procedure fino alle più alte cariche dello Stato; altrimenti, verrebbe compromessa l'applicazione e, addirittura, il corretto svolgimento delle procedure. Questa assunzione di responsabilità dipende, tra l'altro, dalla qualità dei rapporti tra i finanziatori e le autorità nazionali, in particolare il governo, il parlamento e l'istituzione superiore di controllo (ISC).

57. Il governo, che è il partner della Commissione e cofirmatario dei programmi di aiuti al bilancio, è il principale attore nell'ideazione e nell'attuazione delle riforme volte a migliorare la gestione delle finanze pubbliche.

58. Il parlamento svolge un ruolo importante nel far progredire tali riforme, in particolare quelle relative alla programmazione di bilancio e al monitoraggio delle relazioni di controllo delle ISC. È fondamentale garantire per quanto possibile che i parlamenti adempiano a tali missioni nell'interesse del loro paese e non esclusivamente sotto la pressione dei finanziatori. Secondo la Commissione, i progressi più significativi si verificano proprio nei paesi in cui il parlamento è maggiormente attivo.

59. L'ISC è il controllore esterno incaricato di valutare l'esecuzione del bilancio e l'affidabilità dei conti annuali. Anche se, nella maggior parte dei paesi ACP, occorreranno anni prima che l'ISC sia in grado di assolvere pienamente al proprio compito, i risultati dei lavori dell'ISC<sup>(1)</sup> vanno sistematicamente integrati nell'insieme delle informazioni a disposizione dei finanziatori, evitando tuttavia che vi sia un legame troppo stretto tra questi risultati e l'importo degli aiuti versati.

60. Il dialogo con il governo è generalmente formalizzato e soddisfacente<sup>(2)</sup>. In compenso, il coinvolgimento dei parlamenti nazionali ed il dialogo con le ISC (cfr. riquadro n. 7) spesso sono insufficienti a causa delle modeste capacità di queste ultime e della loro posizione nei confronti dei rispettivi governi e dei finanziatori.

(1) Occorre notare che le ISC di vari paesi donatori si riuniscono regolarmente presso una struttura di coordinamento denominata «Harmonisation of Overseas Audit Practice» (HOAP) (Armonizzazione delle prassi d'audit d'oltremare). Il loro obiettivo è di instaurare un approccio coordinato che si basi sui lavori delle ISC degli Stati beneficiari per controllare, in accordo con questi ultimi, l'impiego degli aiuti al bilancio versati dai loro rispettivi paesi.

(2) Il dialogo con il governo è previsto formalmente nelle proposte e nelle convenzioni di finanziamento.

**Riquadro n. 7 — Esempi di dialogo limitato con le istituzioni superiori di controllo**

1. In Etiopia, le relazioni del controllore generale (nonché dei controllori interni), redatte in amarico, non sono state utilizzate dai finanziatori. Dopo la missione della Corte, tali relazioni dovrebbero essere tradotte in inglese in modo da consentirne l'utilizzo. Il controllore generale dovrebbe essere affiancato dal comitato di gestione delle finanze pubbliche che riunisce i rappresentanti dei finanziatori e del governo.

2. In Mozambico, il dialogo con il tribunale amministrativo (TA) è difficile. Il TA non si sente coinvolto nell'azione della matrice del «Performance Assessment Framework <sup>(1)</sup>» (PAF) il cui obiettivo è eliminare la sua funzione di controllo *ex ante*. Tale matrice è stata negoziata dai finanziatori con il governo ed il TA indica che non può e non deve fare altro che applicare la normativa nazionale.

<sup>(1)</sup> Quadro di valutazione delle prestazioni.

61. La Commissione, in coordinamento con gli altri finanziatori, deve continuare a sviluppare una metodologia che miri a fornire un sostegno istituzionale adeguato alle ISC <sup>(1)</sup> e a creare un sostegno simile per le commissioni parlamentari delle finanze e del controllo del bilancio.

62. Il governo, controllato dal parlamento e dall'ISC, non è necessariamente nella posizione migliore per discutere le misure per rafforzare le capacità delle ISC. Di conseguenza, nei negoziati con il paese attuati attraverso il governo, occorre stabilire in che modo la Commissione possa avvicinarsi a queste due istituzioni.

*Mancanza di risorse umane presso la Commissione*

63. In occasione delle missioni, si è constatato che le risorse umane impegnate nel monitoraggio delle riforme delle finanze pubbliche non erano talvolta sufficienti.

64. Gli agenti interessati sono quasi sempre economisti (altrettanto dicasi per i rappresentanti locali di altri finanziatori). Benché tale profilo sia adeguato, sarebbe opportuno ricercare una diversificazione delle competenze qualora una delegazione disponga di più agenti che si occupano degli aiuti al bilancio.

<sup>(1)</sup> Alcuni agenti della Corte hanno partecipato ad un seminario organizzato nel dicembre 2004 dalla Commissione sul tema dello sviluppo delle capacità delle ISC.

65. I servizi centrali hanno risorse ritenute insufficienti dai capi unità interessati. La Corte ritiene che gli importi in causa e l'importanza dell'argomento giustificherebbero un'evoluzione in tale ambito e che la razionalizzazione dell'impiego delle risorse disponibili consentirebbe di migliorare la situazione <sup>(2)</sup>.

66. Inoltre, taluni compiti come l'analisi delle proposte di finanziamento e delle relazioni di monitoraggio delle delegazioni dovrebbero essere sistematizzati, introducendo liste di controllo <sup>(3)</sup>, in modo da garantire l'eshaustività e l'omogeneità dei lavori espletati e agevolare l'esame.

67. La Commissione dovrebbe continuare a compiere sforzi per approfondire la formazione dei propri agenti in materia di finanze pubbliche <sup>(4)</sup>.

68. Infine, lo scambio di esperienze, nonché l'individuazione e la diffusione delle prassi migliori, organizzati in varie delegazioni dell'Africa occidentale, devono essere estesi ad altre regioni.

**Realtà: le riforme avanzano, ma la qualità della gestione dei paesi beneficiari rimane ancora molto carente**

69. Le missioni svolte nei cinque paesi non hanno evidenziato differenze significative tra le informazioni fornite dalla Commissione e le situazioni constatate sul posto (ad eccezione del problema menzionato al paragrafo 38).

<sup>(2)</sup> Il fatto che il controllo della gestione delle finanze pubbliche sia diviso tra l'ufficio di cooperazione EuropeAid e la DG Sviluppo non è una pratica ottimale e funziona solamente grazie ai buoni rapporti interpersonali esistenti.

<sup>(3)</sup> Elenco standard dei punti da sottoporre a controllo che consente un'analisi completa e sistematica dei documenti e l'identificazione degli autori dei controlli.

<sup>(4)</sup> Alcuni agenti della Corte hanno preso parte a tre formazioni principali sull'aiuto al bilancio organizzate dalla Commissione per i propri agenti (due formazioni sull'aiuto al bilancio macroeconomico — corso di base e livello avanzato — ed una formazione sull'aiuto al bilancio settoriale).



70. I sistemi di gestione delle finanze pubbliche presentano numerose lacune <sup>(1)</sup>, spesso aggravate ai livelli periferici, come presso i comuni, e gli aiuti al bilancio rimangono esposti ad un rischio elevato di cattivo utilizzo. Tuttavia, sono in corso molte riforme importanti volte a ridurre tale rischio e gli sforzi compiuti dagli Stati beneficiari in tale ambito sono percettibili. È stato possibile rilevare alcuni progressi nella programmazione di bilancio (più coerente con la strategia di lotta contro la povertà); l'esecuzione delle entrate <sup>(2)</sup> e delle spese (in particolare con circuiti semplificati e spesso informatizzati, una gestione di tesoreria più razionale e norme più rigorose sull'aggiudicazione degli appalti pubblici); attività di rendiconto (più rapida) e i controlli interni ed esterni (cfr. riquadro n. 8).

**Riquadro n. 8 — Principali riforme relative alla gestione delle finanze pubbliche durante il 2004 presso i cinque paesi visitati**

1. In Etiopia, il programma di gestione e di controllo delle spese (EMCP) comprende otto progetti in fase di realizzazione che coprono il quadro giuridico delle finanze, il programma delle spese pubbliche, la riforma del bilancio (programmazione e monitoraggio), la riforma contabile, la gestione della tesoreria, il sistema di informazione finanziaria e i controlli interni ed esterni.

2. In Mozambico, la principale riforma riguarda il sistema dell'amministrazione finanziaria dello Stato (SISTAFE). Avviata di recente con ritardo, essa riguarda soprattutto la semplificazione dei circuiti delle spese e delle entrate, la razionalizzazione dei flussi finanziari, l'informatizzazione delle spese, la classificazione del bilancio, la chiusura e l'audit dei conti, l'ispezione generale delle finanze, le procedure di bilancio e la programmazione a medio termine. A ciò si aggiunge una riforma delle procedure di approvvigionamento ed una riforma delle entrate fiscali e doganali. Quest'ultima è quasi giunta al termine e le entrate nazionali sono passate dal 9 % a circa il 14 % del prodotto interno lordo tra il 1996 ed il 2004.

3. In Niger, sono stati adottati, e sono in fase di attuazione, una nuova nomenclatura di bilancio ed un nuovo piano contabile. I testi giuridici e normativi che disciplinano il ciclo del bilancio sono in corso di aggiornamento, e le riforme concernenti la riscossione delle entrate, gli appalti pubblici e la camera dei conti sono in corso di preparazione.

4. In Ciad, sono state intraprese alcune riforme riguardanti in particolare la realizzazione di un programma di spesa a medio termine, le leggi finanziarie, l'introduzione di «budget-programmes» (bilanci articolati per programmi), l'informatizzazione e la razionalizzazione del circuito della spesa, gli appalti pubblici, le entrate fiscali e doganali e lo sviluppo di strumenti di gestione.

5. Nello Zambia, sono in corso di attuazione una serie di riforme che riguardano la ristrutturazione dei servizi, il sistema di retribuzione dei funzionari, il decentramento e la gestione contabile e finanziaria delle finanze pubbliche (PEMFA), suddivisa in dodici ambiti che coprono l'intero ciclo del bilancio. L'informatizzazione della gestione finanziaria è già operativa ed il governo ha stabilito nel 2004 un bilancio per attività, collegato alla programmazione a medio termine, nonché i limiti mensili per i trasferimenti dei fondi.

71. Considerata la loro portata e complessità, tali riforme richiedono tempi lunghi, specialmente perché le capacità delle amministrazioni incaricate di attuarle sono generalmente scarse e generano spesso dei ritardi. È ancora troppo presto per osservare risultati significativi duraturi, anche se il monitoraggio posto in essere in particolare dalla Commissione mostra risultati intermedi parziali piuttosto positivi.

**Interventi adeguati della Commissione**

72. Una convenzione di finanziamento è un contratto che impegna la Commissione ed il paese beneficiario. L'evoluzione della qualità della gestione delle finanze pubbliche di un paese beneficiario può portare la Commissione ad adottare quattro tipi di reazioni: può sospendere un programma unilateralmente, modificarlo d'accordo con il paese interessato, intervenire nell'esecuzione del programma e orientare l'elaborazione del programma successivo. Le reazioni della Commissione sono adeguate e coerenti con il suo approccio dinamico (cfr. paragrafo 28). Infatti, la Commissione ha sospeso il pagamento della prima quota (fissa) di 20 milioni di euro in Ciad a seguito dell'interruzione del programma dell'FMI <sup>(3)</sup>.

73. Allorché il versamento di una quota variabile è inferiore al massimo previsto, la rimanenza resta assegnata al paese beneficiario, il che riduce il carattere incentivante delle quote variabili. Sarebbe più efficace che le rimanenze non siano destinate al paese.

<sup>(1)</sup> Oltre ad una lacuna generale connessa alla capacità delle amministrazioni dei paesi beneficiari, altre lacune riguardano frequentemente, ad esempio, l'aggiudicazione degli appalti, il monitoraggio degli acquisti (mancanza di una contabilità di «magazzino» e di un inventario), la gestione di tesoreria, la contabilità, gli strumenti di gestione o ancora le procedure e i mezzi dei servizi di controllo interni ed esterni.

<sup>(2)</sup> Le entrate nazionali sono de facto prese spesso in considerazione nelle riforme dei governi, anche se la Commissione non le include in maniera sufficiente nella Guida (cfr. paragrafo 24).

<sup>(3)</sup> I negoziati sul sesto esame del programma finanziato dallo strumento per la riduzione della povertà e per la crescita (FRPC) tra il Fondo monetario internazionale ed il governo alla fine del 2003 non hanno portato ad un accordo. Poiché il programma in questione non è stato prorogato dopo la scadenza del 6 gennaio 2004, il Ciad non ha potuto più essere ammesso automaticamente a beneficiare dell'aiuto al bilancio, ai sensi dell'articolo 67, paragrafo 4, dell'accordo di Cotonou.

74. Poiché le riforme della gestione delle finanze pubbliche sono un processo a medio o lungo termine, ogni rinnovo di programma dovrebbe essere un'occasione per adeguare le condizioni dell'aiuto al bilancio (condizioni necessarie, indicatori e ponderazione delle quote variabili) in funzione dei progressi raggiunti e delle nuove priorità. È prematuro esaminare le reazioni che interverranno in questa fase nei cinque paesi.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

### Conclusioni

75. L'audit della Corte consente di rispondere come segue alle domande poste al paragrafo 19.

76. La Commissione ha definito un *quadro metodologico* che le consente di valutare lo stato iniziale della gestione delle finanze pubbliche dei paesi beneficiari e la sua evoluzione (cfr. paragrafi 23 e 41). Tale quadro, che segna un passo avanti rispetto alla situazione precedente, è tuttavia incompleto (cfr. paragrafi 24 e 26) e poco preciso (cfr. paragrafo 25). Esso non contribuisce a chiarire la coerenza e la logica dei programmi di aiuto (cfr. paragrafo 30). La Guida non è aggiornata (cfr. paragrafo 27). Le istruzioni riguardanti le relazioni di monitoraggio sono anch'esse incomplete, malgrado la Commissione vi abbia già apportato notevoli miglioramenti (cfr. paragrafo 42).

77. Nella fase iniziale, tale quadro metodologico è stato *attuato* in maniera alquanto soddisfacente, benché non si sia tenuto sufficientemente conto della corruzione, della mancanza di raccomandazioni da parte dei capi delegazione e, a volte, del quadro globale del sostegno istituzionale (cfr. paragrafi 31-37). La situazione è meno soddisfacente per quanto riguarda la fase di monitoraggio: le relazioni scritte dalle delegazioni sono troppo statiche e incomplete e gli indicatori di prestazione a volte poco incentivanti (cfr. paragrafi 47-51).

78. Tali processi sono complessi e delicati da attuare perché si applicano a Stati sovrani la cui assunzione di responsabilità in materia di riforme costituisce un fattore di successo sul quale la Commissione può in qualche modo influire, ma di cui non ha il controllo.

79. Parimenti, la Commissione non ha alcun controllo sul coordinamento dei finanziatori, nel quale essa svolge comunque un ruolo guida al livello delle sedi centrali, soprattutto con la Banca mondiale, nel quadro del PEFA (cfr. paragrafo 43). Tuttavia, il coordinamento nei paesi ACP rimane più difficile, con il rischio di pregiudicare specialmente l'attuazione sul campo del quadro di valutazione del PEFA.

80. Le informazioni sulla base delle quali sono state adottate le decisioni di finanziamento, e poi quelle presentate nei documenti di monitoraggio, *corrispondono alla realtà*. Pertanto, le lacune che riguardano i sistemi di gestione delle finanze pubbliche sono generalmente ben note alla Commissione (cfr. paragrafi 38 e 69-71).

81. Le *decisioni* di finanziamento e le *reazioni* della Commissione nel corso del programma sono adeguate, considerata la sua interpretazione dinamica dell'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou (cfr. paragrafo 28), ben sapendo che questa aumenta il rischio, almeno a breve termine, rendendo così più necessario un controllo rigoroso da parte della Commissione stessa.

82. In compenso, tali *decisioni* sono scarsamente argomentate (cfr. paragrafo 39). Le proposte e le convenzioni di finanziamento non mettono sufficientemente in evidenza la coerenza tra le lacune della gestione delle finanze pubbliche constatate, i programmi di riforma dei governi, il sostegno istituzionale necessario all'attuazione di dette riforme e gli strumenti di monitoraggio, compresi i requisiti di base e i relativi indicatori di prestazione (cfr. paragrafo 30). Questa mancanza di indicazioni sulla coerenza e di una visione in prospettiva, nonché una presentazione poco formalizzata e strutturata, non consentono al comitato del FES di prendere in considerazione tutte le lacune (cfr. paragrafi 32-33).

83. Le riforme che accompagnano gli aiuti al bilancio diretti e non mirati richiedono tempi lunghi. È ancora troppo presto per poter constatare risultati significativi duraturi, anche se dal monitoraggio svolto in particolare dalla Commissione emergono risultati intermedi parziali piuttosto positivi (cfr. paragrafi 69-71). Permangono in gran parte, però, i rischi a cui sono esposti gli aiuti al bilancio (cfr. paragrafo 12), che preoccupano il Parlamento e il Consiglio (cfr. paragrafo 2). Le seguenti raccomandazioni dovrebbero consentire una migliore gestione di tali rischi.

### Raccomandazioni

84. La Commissione dovrebbe aggiornare la Guida metodologica per la programmazione e l'attuazione degli aiuti al bilancio nei paesi terzi, includendovi le istruzioni opportune emesse dal marzo 2002 (cfr. paragrafo 27) e apportando i miglioramenti necessari, così da garantire soprattutto la coerenza, per ciascun programma di aiuto, tra le lacune constatate, le riforme volte a migliorarle, il sostegno istituzionale e gli strumenti di monitoraggio (cfr. paragrafo 30). Inoltre, occorre tenere maggiormente conto delle problematiche legate alle entrate nazionali, comprese quelle provenienti dalle imprese pubbliche (cfr. paragrafo 24), nonché della corruzione (cfr. paragrafo 34). È opportuno altresì includere nella Guida i miglioramenti relativi alle relazioni di monitoraggio delle delegazioni (cfr. paragrafo 42).

85. La Commissione dovrebbe disporre di una prova più formale e strutturata del rispetto dell'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou, che spieghi le ragioni che la inducono a ritenere che la direzione presa dal paese beneficiario sia soddisfacente, tenuto conto delle lacune rilevate dalla valutazione iniziale nella gestione delle finanze pubbliche (cfr. paragrafi 39-40).

86. La Commissione dovrebbe utilizzare alcuni indicatori di prestazione che incentivino veramente i paesi beneficiari a far avanzare le loro riforme e siano più orientati ai risultati che riflettono il miglioramento della gestione (cfr. paragrafo 49).

87. La Commissione deve fare tutto il possibile per far applicare il quadro di valutazione della situazione delle finanze pubbliche nell'ambito del PEFA (cfr. paragrafo 43). Questo notevole sforzo di coordinamento tra finanziatori deve essere migliorato tenendo conto dei risultati che si otterranno al termine della fase di prova, nonché delle proposte della Corte (cfr. paragrafo 7 dell'allegato 2), soprattutto di quella sui test dei controlli. È importante che tale quadro venga adottato e attuato prossimamente dai finanziatori, in particolare da coloro che partecipano a questo partenariato.

88. Occorre rafforzare il coordinamento tra i rappresentanti locali dei finanziatori per quanto concerne la realizzazione delle stime, le valutazioni e gli audit, l'attuazione del sostegno istituzionale e l'utilizzo delle condizioni e degli indicatori di prestazione, tenendo presente che ogni finanziatore mantiene la libertà di decidere in merito al versamento dei propri aiuti (cfr. paragrafo 54).

89. I rapporti con le autorità degli Stati beneficiari dovrebbero essere sistematicamente strutturati ed estesi, oltre che ai governi, anche ai parlamenti e alle istituzioni superiori di controllo, di cui occorre accrescere le competenze per consentire loro di attuare le riforme che li riguardano e di controllare quelle che afferiscono al potere esecutivo. Occorre pertanto, nell'ambito dei negoziati con il paese per il tramite del governo, stabilire in che modo la Commissione possa avvicinarsi al parlamento e all'ISC (cfr. paragrafi 56-62).

La presente relazione è stata adottata dalla Corte dei conti, a Lussemburgo, nella riunione del 29 e 30 giugno 2005.

*Per la Corte dei conti*  
Hubert WEBER  
*Presidente*

---

## ALLEGATO 1

## SEI TABELLE CHE ILLUSTRANO L'ENTITÀ DEGLI AIUTI AL BILANCIO

Tabella A

Entità degli aiuti al bilancio <sup>(1)</sup> rispetto agli aiuti del FES (impegni e pagamenti) dal 1999 al 2004

(milioni di euro)

	Anno	Totale degli aiuti al bilancio <sup>(2)</sup>	Totale degli aiuti del FES	Percentuale degli aiuti al bilancio negli aiuti del FES
		A	B	C = (A / B)
Impegni	1999	276,93	2 693,00	<b>10,28 %</b>
	2000	1 350,20	3 757,41	<b>35,93 %</b>
	2001	386,50	1 554,16	<b>24,87 %</b>
	2002	595,60	1 768,39	<b>33,68 %</b>
	2003	972,80	3 395,83	<b>28,65 %</b>
	2004	469,40	2 375,15	<b>19,76 %</b>
Pagamenti	1999	206,48	1 275,00	<b>16,19 %</b>
	2000	587,62	1 548,16	<b>37,96 %</b>
	2001	672,90	2 067,86	<b>32,54 %</b>
	2002	570,21	1 852,72	<b>30,78 %</b>
	2003	615,20	2 179,47	<b>28,23 %</b>
	2004	724,42	2 197,84	<b>32,96 %</b>

<sup>(1)</sup> Sotto forma di adeguamento strutturale prima dell'entrata in vigore dell'accordo di Cotonou.<sup>(2)</sup> Compreso lo strumento PPTE (paesi poveri fortemente indebitati).

Fonte: Cifre della Commissione.

Tabella B

## Entità degli aiuti al bilancio diretti e non mirati per il 2003 ed il 2004

(milioni di euro)

	2003		2004	
	Impegni	Pagamenti <sup>(1)</sup>	Impegni	Pagamenti <sup>(1)</sup>
A) Aiuti al bilancio diretti e non mirati	666,80	358,11	425,80	461,90
B) Aiuti al bilancio diretti e mirati	106,00	40,10	0,00	136,00
C) Aiuti al bilancio indiretti	0,00	8,02	43,60	26,52
<b>D) Totale degli aiuti al bilancio fuori iniziativa PPTE (A + B + C)</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>
E) Iniziativa PPTE <sup>(2)</sup>	200,00	208,97	0,00	100,00
<b>F) Totale degli aiuti al bilancio a titolo del FES (D + E)</b>	<b>972,80</b>	<b>615,20</b>	<b>469,40</b>	<b>724,42</b>
<b>G) Totale degli aiuti del FES</b>	<b>3 395,83</b>	<b>2 179,47</b>	<b>2 375,15</b>	<b>2 197,84</b>
Percentuale dell'aiuto al bilancio diretto e non mirato nell'insieme degli aiuti al bilancio del FES (A / F)	68,54 %	58,21 %	90,71 %	63,76 %
Percentuale dell'aiuto al bilancio diretto e non mirato nell'insieme degli aiuti del FES (A / G)	19,64 %	16,43 %	17,93 %	21,02 %

<sup>(1)</sup> I pagamenti vengono imputati agli impegni dell'esercizio o agli impegni ancora da liquidare degli esercizi precedenti.<sup>(2)</sup> L'iniziativa PPTE (paesi poveri fortemente indebitati) mira a ridurre il debito esterno dei paesi interessati. Questa iniziativa ha un effetto simile a quello degli aiuti al bilancio, ma non è soggetta allo stesso dispositivo di controllo. Gli impegni ed i pagamenti sono iscritti nei conti del FES quando sono effettuati verso la Banca europea per gli investimenti (BEI) e la Banca mondiale (BM).

Fonte: Cifre della Commissione.

Tabella C

**Importo per paese degli aiuti al bilancio del FES (impegni e pagamenti), per il 2003 ed il 2004 (fuori PPTE)**

(milioni di euro)

Paese	2003		2004	
	Impegni	Pagamenti <sup>(1)</sup>	Impegni	Pagamenti <sup>(1)</sup>
Benin	55,00	4,29	0,00	18,20
Burkina Faso	0,00	37,80	0,00	37,57
Burundi	0,00	8,02	43,60	26,52
Camerun	0,00	8,86	0,00	0,00
Capo Verde	0,00	9,00	5,80	5,50
Gibuti	0,00	4,50	0,00	0,00
Etiopia	0,00	10,70	95,00	45,00
Ghana	0,00	25,57	62,00	27,85
Guyana	0,00	0,00	23,30	6,00
Giamaica	30,00	0,00	25,00	36,10
Kenya	0,00	0,00	125,00	0,00
Lesotho	0,00	3,00	0,00	5,50
Madagascar	0,00	34,50	35,00	20,67
Mali	132,90	32,92	0,00	29,60
Mauritania	0,00	5,70	0,00	6,00
Mozambico <sup>(2)</sup>	16,40	41,00	0,00	51,10
Niger <sup>(2)</sup>	90,00	24,25	0,00	27,25
Uganda	0,00	24,50	0,00	24,50
Rep. centrafricana	0,00	0,00	0,00	11,90
Rep. democrat. del Congo	106,00	4,60	0,00	105,70
Ruanda	50,00	25,04	0,00	12,50
São Tomé e Príncipe	0,00	1,00	0,00	0,00
Senegal	0,00	3,80	53,00	25,30
Sierra Leone	0,00	0,00	0,00	18,37
Tanzania	114,00	68,50	0,00	31,50
Ciad	50,00	0,00	0,00	0,00
Vanuatu	0,00	0,00	1,70	0,80
Zambia <sup>(2)</sup>	128,50	28,68	0,00	50,99
<b>Totale</b>	<b>772,80</b>	<b>406,23</b>	<b>469,40</b>	<b>624,42</b>

<sup>(1)</sup> I pagamenti vengono imputati agli impegni dell'esercizio o agli impegni ancora da liquidare degli esercizi precedenti.

<sup>(2)</sup> Nel 2004, i pagamenti comprendono gli importi di quote variabili in Mozambico (9,1 milioni di euro), in Niger (8,25 milioni di euro) e nello Zambia (29,5 milioni di euro).

Fonte: Cifre della Commissione.

Tabella D

## Per i 5 paesi visitati, volume degli aiuti al bilancio (FES e altri finanziatori) nel bilancio nazionale, nel 2004

(milioni di euro)

Paese	Bilancio del paese <sup>(1)</sup>	Aiuti al bilancio versati dalla Commissione	Aiuti al bilancio versati da altri finanziatori	Totale degli aiuti al bilancio versati	Percentuale complessiva degli aiuti al bilancio versati
	A	B	C	D = B + C	D / A
Etiopia	2 924,00	45,00	236,38	281,38	9,62 %
Mozambico	1 202,10	51,10	139,15	190,25	15,83 %
Niger	621,83	27,25	44,07	71,32	11,47 %
Ciad	603,28	0,00	22,00	22,00	3,65 %
Zambia	1 475,66	50,99	215,00	265,99	18,03 %

<sup>(1)</sup> Per il Ciad, l'importo del bilancio riguarda l'esercizio 2003.

Fonte: Cifre della Commissione.

Tabella E

Percentuale degli aiuti al bilancio rispetto agli aiuti totali versati dai principali finanziatori in 15 paesi dell'Africa <sup>(1)</sup> nel 2003

Finanziatore	Percentuale dell'aiuto al bilancio rispetto all'aiuto complessivo
Banca mondiale <sup>(2)</sup>	48,1 %
Regno Unito	34,2 %
Commissione europea	30,7 %
Paesi Bassi	27,8 %
Svezia	21,5 %
Svizzera	19,2 %
Banca africana per lo sviluppo	16,5 %
Italia	16,0 %
Irlanda	15,2 %
Norvegia	14,5 %
Canada	12,0 %
Danimarca	10,1 %
Germania	6,4 %
Finlandia	3,9 %
Francia	2,3 %
Giappone	1,0 %
<b>Media ponderata</b>	<b>25,7 %</b>

<sup>(1)</sup> I 15 paesi interessati sono: Benin, Burkina Faso, Etiopia, Ghana, Kenya, Madagascar, Malawi, Mali, Mozambico, Niger, Uganda, Ruanda, Senegal, Sierra Leone e Tanzania.

<sup>(2)</sup> L'aiuto della Banca mondiale corrisponde essenzialmente a dei prestiti.

Fonte: SPA (Partenariato strategico con l'Africa), *Survey of the alignment of Budget Support and of Balance of Payment Support with National Poverty Reduction Strategy Processes*, progetto finale del 7 febbraio 2005.

Le cifre del presente documento rappresentano stime approssimative e parziali.

Tabella F

## Aiuti al bilancio versati da diversi finanziatori nel 2004 nei cinque paesi visitati

(milioni di euro)

Finanziatore	Etiopia		Mozambico		Niger		Ciad		Zambia	
	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%	Importo	%
Commissione europea	45,00	16,0 %	51,10	26,9 %	27,25	38,2 %	0,00	0,0 %	50,99	19,2 %
Banca mondiale <sup>(1)</sup>	100,00	35,5 %	49,80	26,2 %	22,26	31,2 %	20,00	90,9 %	16,00	6,0 %
Fondo monetario internazionale <sup>(1)</sup>	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	10,18	14,3 %	0,00	0,0 %	199,00	74,8 %
Banca africana per lo sviluppo	66,67	23,7 %	0,00	0,0 %	4,63	6,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Germania	6,00	2,1 %	3,50	1,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Belgio	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Canada	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Danimarca	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Finlandia	0,00	0,0 %	4,00	2,1 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Francia	0,00	0,0 %	3,00	1,6 %	7,00	9,8 %	2,00	9,1 %	0,00	0,0 %
Irlanda	6,80	2,4 %	6,00	3,2 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Italia	0,00	0,0 %	3,20	1,7 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Giappone	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Norvegia	0,00	0,0 %	7,18	3,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Paesi Bassi	0,00	0,0 %	18,00	9,5 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Portogallo	0,00	0,0 %	1,53	0,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Regno Unito	45,00	16,0 %	22,44	11,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Svezia	11,91	4,2 %	11,00	5,8 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
Svizzera	0,00	0,0 %	6,50	3,4 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %	0,00	0,0 %
<b>Totale</b>	<b>281,38</b>	<b>100,0 %</b>	<b>190,25</b>	<b>100,0 %</b>	<b>71,32</b>	<b>100,0 %</b>	<b>22,00</b>	<b>100,0 %</b>	<b>265,99</b>	<b>100,0 %</b>

<sup>(1)</sup> Questo aiuto corrisponde a dei prestiti.

Fonte: Cifre della Commissione.

## ALLEGATO 2

**IL PROGETTO DEL NUOVO QUADRO DI VALUTAZIONE DEI SISTEMI DI GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE**

1. Le relazioni di monitoraggio delle delegazioni si basano su diagnosi e valutazioni esistenti. I principali strumenti tradizionali volti a valutare la qualità delle finanze pubbliche, spesso sviluppati dal Fondo monetario internazionale e dalla Banca mondiale, sono il «Country Financial Accountability assessment (1)» (CFAA), il «Public Expenditure Review (2)» (PER), il «Report on the Observance of Standards and Codes (3)» (ROSC), il «Country Procurement Assessment Report (4)» (CPAR), l'«Highly Indebted Poor Country Assessment and Action Plan (5)» (HIPC AAP), il «Fiduciary Risk Assessment (6)» (FRA) ed il «Public Expenditure Tracking Survey (7)» (PETS). In taluni paesi, come l'Etiopia, i finanziatori hanno sviluppato a livello locale alcuni strumenti sostitutivi.

2. Di fronte a questa moltitudine di valutazioni, a volte gravose da attuare e difficili da utilizzare, diventava necessario razionalizzare il tutto in un'unica relazione. Questo nuovo strumento, che non deve aggiungersi ai precedenti, ma sostituirli, vuole essere comune a tutti i finanziatori e applicabile per tutti i paesi (non solamente per i paesi ACP). Esso deve consentire di offrire un quadro abbastanza esaustivo della gestione delle finanze pubbliche di un paese, coprendo in particolare tutti i rischi principali legati alla programmazione, all'esecuzione del bilancio, ai rendiconti e ai controlli interni ed esterni.

3. Ecco perché, nel 2004, il «Public Expenditure Financial Accountability (8)» (PEFA) ha avviato la definizione di un nuovo quadro di valutazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche (il «Quadro di valutazione»). Il nucleo centrale di tale strumento è costituito da un insieme di ventotto indicatori relativi alla gestione delle finanze pubbliche, volti a valutare l'adeguatezza ed il corretto funzionamento delle procedure, dei sistemi e delle istituzioni (cfr. *tabella G*).

*Tabella G***Indicatori tipo relativi alla gestione delle finanze pubbliche sviluppati nel quadro del partenariato PEFA (Public Expenditure Financial Accountability)**

<b>A.</b>	<b>PRESTAZIONI DEI SISTEMI DI GESTIONE DELLE FINANZE PUBBLICHE</b>
1.	Deficit di bilancio totale rispetto al bilancio approvato inizialmente.
2.	Composizione delle spese di bilancio effettive rispetto al bilancio approvato inizialmente.
3.	Entrate pubbliche totali rispetto al bilancio approvato inizialmente.
4.	Insieme degli arretrati; nuovi arretrati accumulati nel corso dell'esercizio precedente.
<b>B.</b>	<b>PRINCIPALI CARATTERISTICHE INTERSETTORIALI: ESAUSTIVITÀ E TRASPARENZA</b>
5.	Carattere esaustivo delle misure di controllo dei rischi di bilancio aggregati.
6.	Capacità delle relazioni di bilancio di rendere conto di tutte le spese importanti impegnate a titolo dell'azione pubblica, comprese quelle sostenute dai finanziatori.
7.	Adeguatezza delle informazioni concernenti le previsioni di bilancio, il bilancio e la relativa esecuzione contenute nella documentazione del bilancio.

(1) Valutazione della responsabilità finanziaria del paese.

(2) Analisi delle spese pubbliche.

(3) Relazione sull'osservanza di norme e codici.

(4) Esame analitico dell'aggiudicazione degli appalti.

(5) Paesi poveri fortemente indebitati — Valutazione e piano d'azione.

(6) Valutazione del rischio fiduciario.

(7) Controllo delle spese pubbliche.

(8) «Spese pubbliche e responsabilità finanziaria». Istituito nel 2001, il PEFA è un partenariato tra la Banca mondiale, la Commissione europea, il dipartimento del Regno Unito per lo Sviluppo internazionale (DFID), il segretariato di Stato svizzero per gli Affari economici, il ministero francese degli Affari esteri, il ministero norvegese degli Affari esteri ed il Fondo monetario internazionale. La Commissione, che è membro sin dall'inizio, svolge un ruolo guida.



8.	Classificazione amministrativa, economica, funzionale e programmatica del bilancio.
9.	Identificazione delle spese di bilancio destinate alla lotta contro la povertà.
10.	Pubblicazione e diffusione delle informazioni principali sulle finanze pubbliche e delle relazioni di verifica dei conti.
<b>C. CICLO DEL BILANCIO</b>	
<i>C i) Pianificazione a medio termine ed elaborazione del bilancio</i>	
11.	Pluriennalità della pianificazione del bilancio, dell'elaborazione della politica delle spese pubbliche e dell'elaborazione del bilancio.
12.	Logicità e rigore del processo di elaborazione del bilancio e partecipazione al processo.
13.	Coordinamento dell'iscrizione in bilancio delle spese di funzionamento e delle spese di investimento.
14.	Esame rigoroso da parte delle autorità legislative della legge finanziaria annuale.
<i>C ii) Esecuzione del bilancio</i>	
15.	Efficacia delle misure di pianificazione, di gestione e di controllo dei flussi di cassa.
16.	Procedure applicabili alla gestione e alla registrazione del debito e delle garanzie.
17.	Capacità dei ministeri e degli organismi di spesa di pianificare e di impegnare le spese secondo quanto stabilito nei bilanci iniziali/rivisti.
18.	Elementi attestanti che i centri di spesa ricevono nei termini previsti, e in maniera del tutto trasparente, le risorse iscritte in bilancio.
19.	Efficacia dei sistemi di controllo interno.
20.	Efficacia delle procedure di verifica interna.
21.	Efficacia delle misure di controllo dei registri dei pagamenti.
22.	L'esistenza di un sistema trasparente per l'aggiudicazione degli appalti, come parte integrante del sistema di gestione delle finanze pubbliche che si basa su un quadro regolamentare che favorisce la concorrenza, l'ottimizzazione delle spese e l'efficacia dei controlli.
<i>C iii) Procedure contabili e rendiconti finanziari</i>	
23.	Regolarità delle attività di riconciliazione dei dati e rispetto dei termini previsti in materia.
24.	Qualità e diffusione delle relazioni infrannuali sull'esecuzione del bilancio e rispetto dei termini previsti in materia.
25.	Qualità dei rendiconti finanziari esaminati e presentati alle autorità legislative e rispetto dei termini previsti in materia.
<i>C iv) Responsabilità finanziaria, verifica e controllo esterni</i>	
26.	Portata e natura delle relazioni di verifica esterna.
27.	Seguito dato alle relazioni di verifica esterna da parte dell'esecutivo o dell'ente oggetto d'ispezione.
28.	Esame rigoroso da parte delle autorità legislative delle relazioni di verifica esterna.
<i>Fonte:</i> PEFA. Progetto rivisto del quadro di valutazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche, del 12 febbraio 2004.	

4. Tale approccio presenta due limiti noti ed accettati dai finanziatori. Da una parte, esso non conduce a formulare raccomandazioni, giacché ciò richiederebbe un'analisi più approfondita delle cause dei problemi constatati. Dall'altra, esso non affronta la problematica dell'efficacia e dell'efficienza delle finanze pubbliche.

5. Tali indicatori, valutati con una scala da A (ottimo) a D, sono qualitativi e coprono generalmente un ambito piuttosto ampio in cui sono ravvisabili più aspetti. A scopo esemplificativo, la valutazione dell'indicatore n. 22, che riguarda l'esistenza e la trasparenza dei sistemi per l'approvvigionamento di servizi, lavori e forniture, prevede in particolare l'esame della normativa in vigore, la buona applicazione di tali norme (ad esempio, la pubblicazione dei bandi di gara), l'efficacia dei sistemi di controllo ed il confronto dei prezzi pagati per gli appalti pubblici e quelli praticati sul mercato privato.

6. La relazione standard proposta dal Quadro di valutazione prevede che gli indicatori siano accompagnati da informazioni più generali sui paesi e sui sistemi di gestione e soprattutto da una descrizione del programma governativo di riforma della gestione delle finanze pubbliche, indicando in che misura quest'ultimo affronta le lacune individuate mediante gli indicatori.

7. Dall'esame del Quadro di valutazione è emerso che sarebbe opportuno apportare i seguenti miglioramenti:

- a) taluni indicatori includono la valutazione dei sistemi di gestione o di controllo. Quando un sistema viene considerato lacunoso, la sua valutazione può comportare unicamente colloqui e un esame limitato. Per contro, per poter concludere se un sistema funziona, occorre basarsi necessariamente su controlli più approfonditi che prevedono verifiche sui controlli <sup>(1)</sup>;
- b) sarebbe utile prevedere che le cause delle lacune individuabili senza ulteriori indagini significative siano sistematicamente descritte, allo scopo di definire meglio il programma di riforme del governo per colmare tali lacune;
- c) dodici indicatori propongono di basarsi, tra l'altro, su indici cifrati (che rappresentano scarti, termini, importi o percentuali) (cfr. *tabella H*). I risultati di tali indici dovrebbero figurare sistematicamente nelle relazioni di valutazione, e alcuni di questi potrebbero essere utilizzati come indicatori di prestazione nei programmi della Commissione;
- d) l'indicatore n. 3, che riguarda le entrate pubbliche, dovrebbe prevedere un'analisi comparativa tra le entrate nazionali riscosse e l'importo che è ragionevole attendersi in funzione dell'attività del paese (confrontando, ad esempio, il livello delle importazioni e i dazi doganali riscossi);
- e) l'indicatore n. 25, concernente i rendiconti finanziari sottoposti ad audit, prevede di esaminare la certificazione emessa dall'istituzione superiore di controllo (ISC). Sarebbe utile esaminare altresì i suoi lavori ed il suo parere in materia di legittimità e regolarità delle operazioni sottostanti e di sana gestione finanziaria, rimanendo assolutamente prudenti sul loro utilizzo;
- f) l'indicatore n. 26, che riguarda l'audit esterno, dovrebbe prevedere un'analisi sull'adeguamento tra le risorse dell'ISC e le sue missioni;
- g) converrebbe aggiungere un indicatore che valuti la realtà e la qualità delle prestazioni contabilizzate, inserendo, nel caso di acquisti centralizzati, la problematica della relativa consegna ai beneficiari finali <sup>(2)</sup>;
- h) converrebbe aggiungere infine un indicatore che valuti le misure per la lotta alla corruzione, esaminando quanto messo in atto per individuarla, analizzarla e combatterla <sup>(3)</sup>.

<sup>(1)</sup> I test dei controlli, precedentemente denominati test di conformità, fanno parte delle norme di audit riconosciute a livello internazionale. Cfr. in particolare le norme ISA (International Standards on Auditing) 330, 430 e 530 dell'IFAC (International Federation of Accountants).

<sup>(2)</sup> Nel quadro di tale indicatore, il tasso di consegna ai beneficiari finali dei beni acquistati in maniera centralizzata potrebbe essere utilizzato come indice.

<sup>(3)</sup> Nel quadro di tale indicatore, potrebbero essere utilizzati come indici alcuni indicatori di percezione come quelli impiegati da Transparency International.

Tabella H

**Dati determinanti (indici) associati agli indicatori, proposti nel quadro di valutazione**

Indicatori interessati	Dati determinanti (indici)
1	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Scarto tra il deficit di bilancio totale previsto ed il deficit effettivo, calcolato in percentuale delle spese iscritte in bilancio</li> <li>— Scarto tra il saldo di bilancio primario (al lordo di interessi) previsto ed il saldo effettivo, calcolato in percentuale delle spese iscritte in bilancio</li> </ul>
2	<ul style="list-style-type: none"> <li>— Scarto medio tra le spese effettive e previste calcolato sulla base di una classificazione funzionale</li> <li>— Scarto medio tra le spese effettive e previste calcolato sulla base di una classificazione economica</li> <li>— Scarto medio tra le spese effettive e previste calcolato dal punto di vista amministrativo</li> <li>— Instabilità del bilancio (valore mediano dei cambiamenti avutisi da un anno all'altro nella politica di bilancio ed in ogni classificazione funzionale o amministrativa durante i quattro esercizi precedenti: l'evoluzione della politica di bilancio si esprime in percentuale del bilancio)</li> </ul>
3	— Entrate effettive ridotte delle entrate previste ed espresse in percentuale del bilancio
4	— Importo degli arretrati calcolato in percentuale delle spese complessive
10	— Numero di giorni trascorsi tra la fine del trimestre considerato e la pubblicazione della relazione di bilancio trimestrale
14	— Numero di giorni di cui dispongono le autorità legislative per esaminare la legge finanziaria
18	— Percentuale delle risorse previste che ricevono le unità di servizi deconcentrate
19	— Tasso di errore rilevato nelle operazioni finanziarie correnti
22	— I prezzi pagati dal settore pubblico per i beni, i lavori ed i servizi possono essere confrontati con quelli pagati dal settore privato per articoli simili
24	— Numero di giorni trascorsi tra la fine del trimestre considerato e la diffusione presso le amministrazioni pubbliche della relazione trimestrale di bilancio
25	— Numero di mesi trascorsi tra la fine dell'esercizio e la presentazione alle autorità legislative dei rendiconti finanziari
26	— Numero di mesi trascorsi tra la pubblicazione delle relazioni di verifica esterna e il completamento dei lavori del comitato parlamentare preposto al suo esame

Fonte: PEFA. Progetto rivisto del quadro di valutazione dei sistemi di gestione delle finanze pubbliche, del 12 febbraio 2004.

## ALLEGATO 3

## GLI INDICATORI DI PRESTAZIONE DELLA COMMISSIONE

1. Il paragrafo 3.7 della Guida metodologica reca numerose precisazioni riguardanti la scelta e l'utilizzo degli indicatori di prestazione e specifica in particolare che «l'individuazione degli indicatori di prestazione deve avvenire per quanto possibile nell'ambito del DSRP (documento strategico per la riduzione della povertà) o dei documenti di politiche del governo ed essere condivisi dagli altri finanziatori». Esso stabilisce che gli indicatori debbano essere specifici, misurabili, raggiungibili, realistici e temporalmente definiti (SMART: Specific, Measurable, Achievable, Realistic, Timed).

2. Gli indicatori di prestazione previsti nei programmi della Commissione possono essere classificati in vari gruppi: i principali sono quelli nei settori sociali della sanità o dell'istruzione e nella gestione delle finanze pubbliche (indicatori FP). Solamente quest'ultima categoria viene esaminata nell'ambito del presente audit. L'allegato 13a della Guida fornisce a titolo di esempio circa quaranta indicatori di prestazione, di cui sette riguardano in maniera specifica le finanze pubbliche (cfr. tabella I).

Tabella I

**Elenco dei sette indicatori di prestazione relativi alle finanze pubbliche proposti come esempio nell'allegato 13a della Guida della Commissione**

Scarto tra le iscrizioni in bilancio e gli obiettivi annunciati al livello settoriale
Tasso di esecuzione del bilancio (generale e per settore prioritario)
Quota del bilancio destinata alle strutture più periferiche (per indagine)
Costi unitari dei prodotti di consumo negli appalti pubblici/costi unitari degli acquisti a livello locale del settore privato (o finanziatori) (per indagine)
Termini di pagamento dei fornitori
Percentuale di inosservanza delle procedure
Tempo impiegato per la chiusura dei conti e per l'approvazione del regolamento/discarico di bilancio

3. La tendenza è di stabilire congiuntamente con il governo e i finanziatori un elenco di indicatori dal quale ciascuno attinge ciò che desidera utilizzare in maniera più specifica. Gli obiettivi sono di determinare degli indicatori pienamente accettati dal paese e di evitare di avere una moltitudine di indicatori diversi per ciascun finanziatore.

4. Gli indicatori di prestazione (tipo e numero) adottati sono stati decisi caso per caso. Il loro numero spiega generalmente il volume delle quote variabili connesso alle finanze pubbliche (cfr. tabella J).

Tabella J

**Entità degli indicatori di prestazione nelle quote variabili dei cinque programmi esaminati**

(milioni di euro)

	Quote variabili				Indicatori di prestazione			
	Importo complessivo	Importo collegato agli indicatori «finanze pubbliche»	Importo collegato agli indicatori settoriali	Quota relativa alle «finanze pubbliche» rispetto all'importo complessivo	Numero totale	Numero di indicatori «finanze pubbliche»	Numero di indicatori settoriali	Entità degli indicatori «finanze pubbliche» rispetto al numero complessivo
	A	B	C	D = B / A	E	F	G	H = F / E
Etiopia	30	6	24	20 %	15	3	12	20 %
Mozambico	42	21	21	50 %	22	8	14	36 %
Niger	35	16	19	46 %	18	7	11	39 %
Ciad	26	22	4	85 %	28	20	8	71 %
Zambia	100	65	35	65 %	23	12	11	52 %

Fonte: Convenzioni di finanziamento.

5. Secondo la Commissione, l'entità delle quote variabili (cfr. *tabella K*) aumenta quando la volontà delle autorità nazionali di migliorare la gestione delle loro finanze pubbliche merita di essere «incoraggiata».

Tabella K

## Entità delle quote variabili nei cinque programmi esaminati

(milioni di euro)

	Importo totale del programma	Aiuto al bilancio				Spese connesse	
		Totale quote	Quote fisse	Quote variabili		Sostegno istituzionale	Audit
				D	E = D / B		
A = B + F + G	B = C + D	C	D	E = D / B	F	G	
Etiopia	95	90	60	30	33 %	3,5	1,5
Mozambico	168	162	120	42	26 %	5,5	0,5
Niger	90	88	53	35	40 %	1,35	0,65
Ciad	50	46	20	26	57 %	3,7	0,3
Zambia	117	110	10	100	91 %	6,75	0,25

Fonte: Convenzioni di finanziamento.

6. Tre dei cinque paesi visitati hanno già ricevuto alcune quote variabili. Ogni volta, gli indicatori di prestazione relativi alla gestione delle finanze pubbliche hanno portato a versare meno dell'importo massimo previsto (cfr. *tabella L*).

Tabella L

## Impatto degli indicatori di prestazione sull'importo delle quote variabili versate nei paesi visitati

(milioni di euro)

Categoria degli indicatori di prestazione	Secondo la convenzione di finanziamento		Secondo la valutazione		
	Numero di indicatori previsto	Numero massimo previsto	Numero di indicatori raggiunto	Importo versato	Importo non versato
<b>Quota variabile 2003 del programma del Mozambico</b>					
Finanze pubbliche	8	5	5	3,50	<b>1,50</b>
Settori sociali	14	5	9	3,20	1,80
TOTALE	22	10	14	6,70	3,30
<b>Quota variabile 2004 del programma del Mozambico</b>					
Finanze pubbliche	8	7	4	4,20	<b>2,80</b>
Settori sociali	14	7	10	4,90	2,10
TOTALE	22	14	14	9,10	4,90
<b>Quota variabile 2004 del programma del Niger</b>					
Finanze pubbliche	5	8	3	4,50	<b>3,50</b>
Settori sociali	7	8	4	3,75	4,25
TOTALE	12	16	7	8,25	7,75
<b>Quota variabile 2004 (seconda) del programma dello Zambia</b>					
Finanze pubbliche	11	30	5 (*)	8,25	<b>21,75</b>
<b>Quota variabile 2004 (terza) del programma dello Zambia</b>					
Finanze pubbliche	8	10	5	5,00	<b>5,00</b>
Settori sociali	8	20	7	16,25	3,75
TOTALE	16	30	12	21,25	8,75
<b>TOTALE GENERALE</b>	<b>83</b>	<b>100</b>	<b>52</b>	<b>53,55</b>	<b>46,45</b>

(\*) Tra questi 5 indicatori, 4 sono stati raggiunti solo parzialmente.

Fonte: Documenti di valutazione delle quote versate.

## ALLEGATO 4

**IL MOZAMBICO: UN ESEMPIO DI BUONE PRASSI IN MATERIA DI COORDINAMENTO TRA FINANZIATORI**

1. Il coordinamento tra finanziatori ed il governo è disciplinato da un accordo di partenariato (Memorandum of Understanding, MoU). Firmato nell'aprile 2004, esso comprendeva sedici membri alla fine del 2004. Tale coordinamento comprende una matrice (PAF, Performance Assessment Framework) tesa a monitorare l'evoluzione delle riforme, accompagnata da azioni/indicatori per un triennio (2004-2006) rivedibili su base annuale.
2. In principio, i finanziatori si impegnano a non utilizzare indicatori di prestazione non inclusi in questa matrice (vi sono tuttavia delle deroghe, in particolare per la Commissione, che aveva inserito propri indicatori nel suo programma prima della firma del MoU).
3. Esiste inoltre una matrice che riprende gli impegni dei finanziatori nei confronti del governo nella quale sono inserite una ventina di misure da intraprendere raggruppate per sei temi: prevedibilità degli aiuti al bilancio, adeguamento e armonizzazione degli indicatori, riduzione del carico amministrativo derivante dalle missioni, trasparenza, coordinamento del sostegno istituzionale e adeguamento degli importi versati sotto forma di aiuti al bilancio.
4. Il gruppo di finanziatori ha una presidenza a rotazione (garantita dalla Svizzera nel periodo della missione) ed una «troika» composta di presidenti precedenti, attuali e futuri.
5. Il dialogo con il governo avviene nell'ambito di un comitato direttivo (steering committee) che comprende alcuni rappresentanti del governo e la «troika +», ossia la troika (a rotazione) alla quale si aggiungono in permanenza la Banca mondiale e la Commissione. Esso si riunisce ogni due mesi e, più spesso, durante i periodi di esami congiunti, nei mesi di aprile e di settembre.
6. Per non gravare troppo sull'amministrazione, i finanziatori si impegnano a non svolgere audit o valutazioni al di fuori di questi due esami congiunti.
7. Le riunioni tra i finanziatori sono organizzate a tre livelli: al livello dei capi missione (per le questioni politiche), dei capi cooperazione (per l'individuazione delle priorità) e degli economisti (per il controllo tecnico).
8. Gli economisti lavorano per gruppi tematici di cui i finanziatori si sono ripartiti le responsabilità. Il settore «finanze pubbliche» comprende i gruppi riguardanti il sistema amministrativo e finanziario dello Stato (SISTAFE), il gettito proveniente da imposte, tasse e dazi doganali, l'approvvigionamento e l'audit. La delegazione è responsabile del gruppo «audit» e partecipa attivamente a tutti gli altri, ad eccezione del gruppo «redditi» su cui si tiene informata.
9. Oltre al settore «finanze pubbliche», esistono altri gruppi che si occupano dell'analisi del bilancio (alla quale partecipa la delegazione), del controllo del programma per la lotta contro la povertà, della riforma del settore pubblico (che comprende l'aspetto corruzione), ecc. La delegazione prevede di partecipare al gruppo «riforma del settore pubblico» come semplice osservatore (dato che essa non finanzia le azioni).
10. La valutazione della gestione delle finanze pubbliche (PFMA) stabilita nel settembre 2004 è stata eseguita seguendo il Quadro di valutazione del PEFA (cfr. l'allegato 2), al punto che si può dire che sia stata realizzata insieme al governo.

**RISPOSTE DELLA COMMISSIONE****SOMMARIO**

I. L'aiuto al bilancio ha lo scopo di favorire la crescita e ridurre la povertà delle popolazioni. I finanziatori che lo utilizzano pensano che, purché sia erogato a determinate condizioni, abbia un'efficacia maggiore di altri tipi d'aiuto in quanto rafforza la capacità dei governi di concepire e attuare riforme ai livelli macroeconomico, settoriale o delle finanze pubbliche. Da questo punto di vista l'aiuto al bilancio è anche una risposta ai rischi che potrebbero incidere sull'aiuto esterno fondato sull'aiuto ai progetti. Gli aiuti al bilancio sono quindi multidimensionali. Quelli della Commissione a favore dei paesi ACP prestano un'attenzione altrettanto grande alle questioni di sanità o di istruzione che alla questione, anch'essa essenziale, delle finanze pubbliche. La relazione della Corte riguarda quest'ultimo aspetto e deve essere situata in questo contesto più generale.

II. In via generale la Commissione accetta di fornire aiuti a paesi le cui strutture amministrative sono carenti, nel campo delle finanze pubbliche come in molti altri settori, essendo l'obiettivo perseguito nello sviluppo appunto quello di ridurre tali carenze. Nel corso degli anni la Commissione ha, come osserva la Corte, notevolmente migliorato la sua capacità di monitorare la situazione nel settore delle finanze pubbliche, prendendo spesso l'iniziativa nei confronti degli altri finanziatori.

III. Per la Commissione il rischio deve essere definito come «tutto ciò che può ostacolare il conseguimento degli obiettivi» [SEC (2004) 318 del 12 marzo 2004]. I rischi devono essere valutati in rapporto alle ambizioni e agli obiettivi fissati. È quindi difficile determinarli senza tenere conto degli obiettivi finali (la lotta contro la povertà) e le molteplici dimensioni di questo tipo d'appoggio.

IV. La Commissione condivide l'osservazione della Corte sui progressi intervenuti nello sviluppo, da parte della Commissione, di strumenti d'analisi e di monitoraggio. Questo le ha permesso di fornire informazioni conformi alla realtà e di reagire in modo appropriato. Ulteriori miglioramenti sono certo possibili tenendo conto del rapporto tra costi e benefici, dell'equilibrio tra i controlli e l'azione della Commissione e dell'importanza da dare alle altre dimensioni di un programma (la Commissione annette una grandissima importanza ai settori sociali nel quadro degli aiuti al bilancio).

V. In via generale, le raccomandazioni della Corte sono accettate e corrispondono ad azioni già in corso.

a) La Guida metodologica è in corso d'aggiornamento e dovrebbe essere ultimata nel 2005.

b) La Guida tratterà in modo più esplicito la questione dell'ammissibilità dei paesi.

c) La ricerca di indicatori di prestazione incentivanti è una costante.

d) ed e) I lavori del PEFA stanno per concludersi; la Commissione ha svolto e continuerà a svolgere un ruolo di primo piano nel coordinamento dei vari finanziatori, anche a livello locale, sulle questioni di gestione delle finanze pubbliche.

f) La Commissione intende promuovere il ruolo dei parlamenti e delle istituzioni superiori di controllo, nel rispetto dell'indipendenza dei poteri delle varie istituzioni e alla luce dell'accordo di Cotonou.

## INTRODUZIONE

1. A seguito della relazione speciale 5/2001 e coerentemente con le sue raccomandazioni, la Commissione, tra l'altro, si è mossa nel senso di aiuti al bilancio non mirati.

2. Come ha osservato la Corte nella sua relazione speciale 5/2001 [paragrafo 62, raccomandazione 1, lettera e)], la Commissione non è responsabile degli errori di gestione dei servizi nazionali che attuano il loro bilancio. Ha invece il dovere di assicurare un controllo rigoroso dell'evoluzione della gestione delle finanze pubbliche, che è appunto quello che si sforza di fare.

## SETTORE DI AUDIT: L'AIUTO AL BILANCIO DIRETTO E NON MIRATO

3-6. L'aiuto al bilancio mira a fornire ai paesi le risorse che permettano loro di ridurre la povertà delle popolazioni. In quest'ottica, esso sostiene l'attuazione di riforme essenziali. Nel quadro di questo appoggio la Commissione è tenuta a verificare che tutte le condizioni imposte al beneficiario siano state rispettate prima di effettuare il pagamento a favore dello Stato beneficiario. Analogamente a ciò che fanno gli altri finanziatori (in particolare le istituzioni di Bretton Woods) questo aiuto in genere non è più mirato.

7. Gli aiuti comunitari si iscrivono in generale in appoggio ai DSRP. Essi hanno assunto dall'anno 2000 una forma nuova, orientata ai risultati. L'importo degli appoggi varia (quota variabile) con il conseguimento di obiettivi in termini di miglioramento dei servizi (ad esempio vaccinazione, parto assistito, frequenza delle scuole) o delle finanze pubbliche. Quest'ultimo aspetto è stato oggetto della presente relazione.

9. L'aiuto al bilancio dà ai finanziatori che lo utilizzano la legittimità necessaria per dialogare seriamente con i paesi sul modo in cui sono gestite tutte le risorse dello Stato. La sua ambizione è di molto superiore a quella di un aiuto di tipo progetto, il cui impatto si limita in generale alla buona realizzazione di un investimento.

10. Mentre i progetti attuano procedure parallele difficili da gestire per gli Stati beneficiari, gli aiuti al bilancio permettono di rafforzare le procedure nazionali.

11. Complesso da attuare per i finanziatori, questo tipo d'aiuto è certamente più semplice per i paesi beneficiari e per questo motivo limita le inefficienze legate alla moltiplicazione delle procedure o alla dispersione delle azioni.

12. La Commissione ritiene che l'aiuto al bilancio presenti, quando le condizioni sono soddisfatte, vantaggi elevati per il denaro del contribuente europeo che giustificano i rischi legati alla debolezza dei sistemi delle finanze pubbliche nazionali. Inoltre, il rischio che gli aiuti al bilancio non abbiano effetti sulla riduzione della povertà è preso in seria considerazione dalla Commissione. La Commissione gestisce questo rischio subordinando gli appoggi a condizioni preliminari. Può anche sospendere o diminuire gli appoggi in corso, in funzione della prestazione del paese. In sintesi, la Commissione si adopera, dall'adozione all'attuazione del programma, a utilizzare strumenti di controllo adeguati e di un costo ragionevole rispetto ai rischi e alle risorse umane di cui dispone (cfr. oltre, risposte ai punti 63 e 65).

13. Il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche è un elemento essenziale dello sviluppo, è centrale negli appoggi al bilancio e mira precisamente a rafforzare la trasparenza, l'affidabilità e l'efficacia di tale gestione. Il miglioramento della gestione delle finanze pubbliche contribuisce agli obiettivi di riduzione della povertà.

14. La questione della dipendenza dall'aiuto è un problema d'ordine generale che va oltre quello dell'aiuto al bilancio. Inoltre, il sistema delle quote variabili è considerato dall'OCSE utile a limitare la volatilità degli aiuti.

15. La gestione del rischio legato agli aiuti al bilancio avviene per mezzo delle condizioni di elaborazione e di attuazione di questi appoggi: condizioni di ammissibilità previste nella proposta di finanziamento, di avviamento, di attuazione precisate nella convenzione di finanziamento, che permettono alla Commissione di decidere se prestare o no questo tipo d'aiuto, sospenderlo, aumentarne o diminuirne l'ammontare.

## CONTROLLO DELLA CORTE

19. [a), b), c), d)] L'indagine della Corte si concentra sulla gestione delle finanze pubbliche. È una dimensione molto importante per la Commissione, ma non è l'unica. Al momento dell'elaborazione, poi dell'attuazione, degli appoggi l'attenzione è rivolta anche ad altri elementi molto importanti: la situazione macroeconomica, le politiche in materia di sanità e istruzione, la capacità del paese di seguire gli indicatori di prestazione, la qualità dei DSRP. I rischi legati all'aiuto esterno sono definiti nel documento SEC(2004) 318 della Commissione come «tutto ciò che può ostacolare il conseguimento degli obiettivi». Questi rischi devono quindi «sempre essere valutati in rapporto agli obiettivi ultimi da raggiungere».



20. L'indagine della Corte non si propone di misurare gli effetti sulla riduzione della povertà, tuttavia la Commissione sottolinea che le raccomandazioni e analisi della Corte devono anche essere esaminate alla luce dell'equilibrio necessario che deve essere preservato tra i diversi aspetti considerati dall'aiuto al bilancio, compreso il suo obiettivo finale. In certi paesi può essere giustificato attribuire altrettanta importanza alla vaccinazione dei bambini o alla frequentazione dei centri di assistenza sanitaria che alle finanze pubbliche. Questo spiega il peso variabile attribuito, secondo i paesi, agli indicatori sanità, istruzione e finanze pubbliche.

## RISULTATI DEI CONTROLLI

23. La Guida, che, come sottolinea la Corte, ha segnato un progresso nettissimo rispetto alla situazione precedente, è stata concepita come un documento a carattere evolutivo. La sua revisione è in corso. Le conclusioni dell'indagine della Corte erano attese per procedere alla revisione per quanto riguarda la questione della gestione delle finanze pubbliche.

24. La questione delle entrate è importante; fa del resto parte di tutti i programmi sostenuti dalla Commissione e farà parte degli indicatori PEFA. Nella distribuzione dei ruoli tra i finanziatori, la questione è seguita dal FMI. La Commissione cerca di evitare di duplicare il lavoro fatto da quest'istituzione e concentra la sua attenzione sui settori nei quali apporta un reale valore aggiunto.

25. La struttura della parte delle proposte di finanziamento riguardante le finanze pubbliche può essere migliorata, ma rispettando l'equilibrio tra i vari aspetti del programma e senza che questo vada a scapito delle informazioni riguardanti i settori sociali.

26. Il rispetto dei criteri di ammissibilità può essere reso più esplicito di quanto lo è attualmente.

27. L'aggiornamento regolare del contenuto della Guida è avvenuto per mezzo di note di istruzione alle delegazioni. Le note più importanti sono anche nel sito intranet della Commissione. Si prevede di integrare il tutto nella prossima versione della Guida e sviluppare il sito.

28. Come gli altri finanziatori che forniscono aiuti al bilancio, la Commissione basa le sue proposte e decisioni di ammissibilità all'appoggio al bilancio sull'analisi della situazione iniziale e delle prospettive credibili di miglioramento della situazione. Questa analisi porta la Commissione ad essere selettiva nei suoi interventi.

29. Questa interpretazione dinamica dell'articolo 61.2 potrebbe aumentare il rischio a breve termine. Tuttavia, la selettività che essa induce, fondata sulla serietà (riconosciuta dalla Corte) delle diagnosi e sulla volontà riformatrice degli Stati beneficiari associata al rafforzamento delle loro capacità, permette di circoscrivere e gestire questo rischio. Inoltre la Commissione ritiene che il fatto di avere una conoscenza esatta della situazione iniziale e delle prospettive credibili di miglioramento accresca la probabilità che l'appoggio al bilancio abbia un impatto sia sul miglioramento delle finanze pubbliche, sia sulla riduzione della povertà.

30. La coerenza auspicata dalla Corte sarà meglio esplicitata, pur conservando un equilibrio ragionevole tra i compiti di controllo e di descrizione e l'azione della Commissione, nonché equilibrio tra i vari aspetti di una proposta di finanziamento (in particolare quelli relativi ai settori sociali). Infine, la Commissione continuerà a privilegiare un approccio mirato sugli aspetti del programma di riforme che essa giudica prioritari a breve e a medio termine, giustificando queste priorità.

32. La Corte osserva che le informazioni principali figurano generalmente nelle proposte di finanziamento. Si cercherà di fare in modo che queste informazioni siano meno disperse, più formalizzate e strutturate e che i nessi siano resi più espliciti, pur restando nei limiti del ragionevole.

33. Le proposte di finanziamento includono, come osserva la Corte, le riforme essenziali. È difficile essere esaurienti nella descrizione delle riforme, tanto più che lo stesso dovrebbe avvenire per gli altri settori presi in considerazione dalla proposta di finanziamento: situazione macroeconomica, sanità, istruzione, statistica, monitoraggio e valutazione del CSRP, per citare soltanto i settori che si ritrovano sistematicamente. Non è neppure sicuro che descrizioni sistematicamente esaurienti abbiano un reale valore aggiunto.

34. La corruzione è un flagello che è oggetto di tutta l'attenzione della Commissione. La lotta contro la corruzione è iscritta nell'articolo 9 dell'accordo di partenariato di Cotonou. La questione della corruzione è quindi posta al centro della cooperazione, piuttosto che nell'ambito di uno strumento particolare. Una clausola standard di lotta contro la frode/corruzione è inclusa in tutti i modelli di convenzioni di finanziamento, compreso quello utilizzato per l'aiuto al bilancio. Come sottolinea la Corte, l'aiuto al bilancio ha l'enorme vantaggio di affrontare una delle principali fonti potenziali di corruzione in molti paesi ACP: la gestione delle finanze pubbliche. La Commissione renderà note nelle proposte di finanziamento le informazioni di cui dispone sugli altri settori di corruzione (giustizia, polizia, istituzione superiore di controllo, ecc.), purché queste informazioni siano giudicate serie e credibili.

35-36. L'esistenza di piani formalizzati che descrivano le necessità e gli appoggi istituzionali è auspicabile in tutti i settori. Questi piani sono di competenza degli Stati. La Commissione dà il suo appoggio, e continuerà a darlo, alla loro elaborazione. Ma questi piani non sempre esistono, non sempre sono esaurienti ed è difficile aggiornarli in modo permanente. Nell'appoggiare l'elaborazione di questi piani, la Commissione cerca di fare in modo che le priorità siano chiaramente identificate, anche quelle che sono oggetto di un finanziamento del FES.

37. Il parere favorevole dei capi delegazione, previsto nella Guida, è dato implicitamente al momento della trasmissione delle proposte di finanziamento che contengono tutto il quadro degli indicatori e delle condizioni poi figuranti in extenso nelle convenzioni di finanziamento. La Commissione prevede che le relazioni semestrali includano, in conclusione, un parere globale esplicito sulla situazione delle finanze pubbliche e le loro prospettive di miglioramento.

38. La Corte riconosce che la Commissione aveva identificato, con una sola eccezione, tutte le carenze rilevate nel corso del suo esame. L'eccezione riguarda alcuni «arretrati di impegni» nel Ciad, nel quadro di un programma che era stato sospeso dalla Commissione e che quindi non era più sottoposto allo stesso monitoraggio.

Il governo si è impegnato ad adottare un certo numero di misure correttive. La Commissione valuterà l'effetto di queste riforme.

39. La Corte osserva che le decisioni della Commissione sono state prese sulla base di una conoscenza esatta delle situazioni (punto 31) e dei principali sviluppi previsti (punto 38). La Commissione provvederà a motivare le sue decisioni con argomentazioni più esaurienti.

40. In tutti i paesi visitati la Commissione è intervenuta dopo l'FMI e vi opera con la Banca mondiale e, nella maggioranza dei casi, con altri finanziatori. Generalmente, i finanziatori (ad eccezione degli Stati Uniti) vanno evolvendo in senso favorevole agli appoggi al bilancio. Le questioni di visibilità e di ritorno dell'aiuto sono tra gli elementi presi in considerazione.

42. La Commissione ha introdotto uno strumento di monitoraggio sistematico della gestione delle finanze pubbliche e ha previsto, sulla base degli insegnamenti tratti dalla prima serie di relazioni, di migliorarlo. Questi miglioramenti:

- a) terranno conto della situazione descritta dagli indicatori «PEFA»;
- b) includeranno un controllo sistematico dell'attuazione dei programmi di sostegno istituzionali;
- c) includeranno un'analisi della coerenza tra le carenze della situazione e le riforme e gli appoggi previsti;
- d) includeranno una conclusione generale della delegazione;

- e) chiederanno che gli elementi fattuali di queste relazioni continuino a essere condivisi con gli altri finanziatori;
- f) prevederanno che le autorità nazionali continuino a partecipare il più possibile ai lavori di valutazione;
- g) riporteranno la periodicità, tranne in casi particolari che richiedano un più stretto monitoraggio, al ritmo annuale proposto dalla Corte.

43. Queste relazioni si fondano già sulle valutazioni più recenti.

44. Il Quadro di valutazione è stato in gran parte sperimentato dalla Commissione ed è in corso di completamento. Sono previsti adeguamenti al termine di un periodo di prova di un anno. Alcuni suggerimenti della Corte sono già stati discussi con gli altri finanziatori.

45. La definizione di indicatori di prestazione pertinenti è oggetto dell'attenzione permanente della Commissione. È una delle ragioni per cui ha proceduto alla valutazione retrospettiva della sua esperienza sulle quote variabili.

46. Uno degli insegnamenti tratti da questo esame è che gli indicatori, per essere efficaci, devono essere in numero limitato e non possono coprire tutti i settori. Devono riferirsi a elementi giudicati essenziali. Il monitoraggio della Commissione non si limita tuttavia a questi soli indicatori, come dimostra la struttura della relazione di monitoraggio chiesta alle delegazioni.

47. Le relazioni di monitoraggio sono in evoluzione. Nelle prime relazioni le delegazioni hanno descritto le situazioni attuali, dando forse l'impressione di essere troppo «statiche». Le relazioni seguenti devono porre l'accento sulle dinamiche. Sono state utilizzate dai servizi centrali che miglioreranno il ritorno formale nei confronti delle delegazioni.

48. Per un governo l'incentivo a riformare non dipende soltanto dalla pertinenza degli indicatori di prestazione. È anche legato ad altri fattori come l'importo degli aiuti, le condizionalità dei finanziatori, l'efficacia del coordinamento di questi ultimi, ecc. La Commissione negozia gli indicatori con i governi e cerca di coordinarsi sistematicamente con gli altri finanziatori. La Commissione ritiene normale che il tipo e il numero degli indicatori relativi alla gestione delle finanze pubbliche varino a seconda delle situazioni dei paesi.

49. Gli indicatori relativi ai livelli degli stanziamenti e all'esecuzione del bilancio, in particolare per i bilanci dei settori della sanità e dell'istruzione, sono per la Commissione elementi essenziali da sorvegliare quando dà un sostegno al bilancio. Il fatto che siano facili da misurare è più un vantaggio che uno svantaggio. Devono certamente essere completati da un numero ridotto di indicatori scelti in funzione della situazione particolare dei paesi.

50. Quando è necessario, devono essere apportate precisazioni sulla definizione, le modalità di calcolo e le fonti d'informazione di ogni indicatore.

51. L'importanza da attribuire alle quote variabili e agli indicatori di prestazione relativi alle finanze pubbliche dipende da numerosi elementi: dipendenza dall'appoggio specifico, fragilità o meno della situazione economica, situazione dei settori della sanità e dell'istruzione, esperienze dei programmi precedenti, ecc. Nel caso dei 5 paesi osservati dalla Corte, è chiaro che il peso degli indicatori «finanze pubbliche» è stato proporzionale alla debolezza dei sistemi (peso che va dal 59 % del programma in Zambia al 7 % in Etiopia).

52. Il coordinamento con gli altri finanziatori, al livello degli uffici centrali o a livello locale, è sempre stato al centro delle preoccupazioni della Commissione.

53. Questo coordinamento si è sviluppato nell'ambito del programma PEFA, attuato su iniziativa della Commissione e della Banca mondiale, ma anche del partenariato strategico con l'Africa (PSA) e dell'OCSE-CAD.

54. A livello locale, come osserva la Corte, il coordinamento è soddisfacente. La formalizzazione è certamente necessaria quando il sostegno proviene da numerosi partner (Mozambico), ma può non esserlo quando il numero dei partner è limitato. La Commissione ha assunto la guida in vari settori (ad esempio esigendo il monitoraggio di indicatori di risultati) e ha spesso avuto un ruolo di iniziativa in gruppi di finanziatori. In altri settori rispetta la divisione dei ruoli tra i vari finanziatori (ad esempio, monitoraggio della situazione macroeconomica e delle entrate effettuato dall'FMI).

55. È vero che è talvolta difficile, anche per i paesi beneficiari e l'FMI, avere informazioni precise sugli aiuti erogati dagli altri finanziatori.

56. Il successo delle riforme dipende dall'assunzione di responsabilità da parte di tutti gli attori interessati.

58. La Commissione è consapevole del ruolo importante dei parlamenti nazionali e della necessità di promuoverlo e rafforzarlo. Tuttavia, la sua capacità di intervenire in questo settore non deve essere sopravvalutata, poiché la ripartizione e l'equilibrio dei poteri tra il parlamento e il governo è un problema che riguarda direttamente la sovranità dello Stato beneficiario e va quindi affrontato con prudenza, nel rispetto dell'indipendenza delle varie istituzioni dello Stato beneficiario e alla luce dell'accordo di Cotonou.

59. La situazione delle istituzioni superiori di controllo (ISC) è anch'essa estremamente variabile secondo i paesi. Tuttavia, nella misura del possibile, la Commissione cerca generalmente di integrare le informazioni utili che provengono dai loro lavori.

60. Il riquadro 7 riporta un esempio del dialogo, non sempre facile, che la Commissione ha sviluppato in Mozambico con una ISC. In questo caso il tribunale amministrativo ha ricordato ai finanziatori che è un'istituzione autonoma.

61. La Commissione, a più riprese, ha sostenuto e fornito appoggi istituzionali alle ISC. Un progetto di documento di strategia è stato inviato alle delegazioni.

62. La possibilità per la Commissione di avvicinarsi ai parlamenti e alle ISC deve essere esaminata caso per caso, con prudenza e alla luce dell'accordo di Cotonou. Si tratta di un aspetto molto sensibile, che tocca la sovranità nazionale e che deve essere affrontato nel rispetto delle norme nazionali che stabiliscono la ripartizione e l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni.

63. Occorre trovare un equilibrio tra le risorse umane preposte al monitoraggio e al controllo e quelle che hanno un ruolo attivo nel dialogo politico, tra quelle che seguono le finanze pubbliche e quelle che seguono gli indicatori sociali o il quadro macroeconomico.

65. La Commissione è consapevole di essersi fissata obiettivi ambiziosi rispetto alle risorse umane di cui dispone. Sottolinea che l'aumento dei compiti, come raccomandato nella relazione, rischia di accentuare questa divergenza.

66. La Commissione sta predisponendo liste di controllo, come proposto dalla Corte.

67. La Commissione proseguirà i suoi sforzi di formazione.

68. Gli scambi tra le delegazioni saranno favoriti sulla base delle migliori prassi.

69. Si veda la risposta della Commissione al punto 38.

70. La Commissione condivide l'osservazione della Corte secondo cui numerosi progressi sono stati registrati nella gestione delle finanze pubbliche nei paesi che hanno beneficiato degli aiuti al bilancio, il che è conforme agli obiettivi perseguiti. Questo conforta la Commissione nelle sue scelte. L'impatto di un miglioramento della gestione del bilancio interessa tutte le risorse del governo e non i finanziamenti comunitari. Va notato che questi miglioramenti devono essere consolidati e proseguiti, e ciò implica che si continui quest'azione.

71. È da rilevare che è soprattutto sotto l'impulso dei programmi d'aiuto al bilancio che la riforma generale delle finanze pubbliche è stata posta all'ordine del giorno. In tale contesto, il fatto che la Corte dei conti parli di «risultati intermedi parziali piuttosto positivi» è un elemento favorevole da accreditare in parte all'aiuto al bilancio.

72. Ogni convenzione di finanziamento specifica le condizioni e i risultati (misurati dagli indicatori) attesi e costituisce l'impegno giuridico contrattuale tra lo Stato beneficiario e la Commissione. Le reazioni della Commissione corrispondono ad una gestione del rischio che essa ritiene appropriata. In uno dei cinque casi osservati dalla Corte la Commissione ha sospeso il suo appoggio, negli altri ne ha modificato l'importo in funzione dell'evoluzione di indicatori di prestazione, che del resto non riguardano le sole finanze pubbliche ma anche i servizi sociali prestati alle popolazioni più povere, alle donne e ai bambini.

73. Al termine o, se del caso, nel corso di ogni programma le risorse non erogate perché non sono state rispettate le condizioni o non sono stati raggiunti risultati, sono svincolate e riversate al programma indicativo nazionale (PIN). La mancata utilizzazione di risorse è però generalmente sanzionata nella valutazione intermedia o in quella finale, che permettono, se necessario, di ridurre l'importo del PIN. Le quote variabili conservano quindi interamente il loro carattere incentivante.

74. Le condizionalità, la ponderazione delle quote e degli indicatori rispettati sono adeguate ad ogni nuovo programma, come indica il riesame degli appoggi effettuato recentemente dalla Commissione.

## CONCLUSIONI E RACCOMANDAZIONI

76. La Corte osserva che la Commissione ha definito un *quadro metodologico* che segna un nettissimo progresso rispetto alla situazione precedente (punto 23) e considera che questo quadro può essere completato e precisato su alcuni punti (punti 25 e 26). In particolare, sarà possibile far emergere meglio la coerenza e la logica dei programmi (punto 30). Gli aggiornamenti del quadro metodologico saranno integrati in una nuova versione della Guida, a cui i servizi lavorano e che includerà un aggiornamento delle relazioni di monitoraggio (punto 42).

77. La Corte ha osservato che il quadro metodologico è stato *attuato* in modo piuttosto soddisfacente e che gli indicatori di prestazione sono in via di miglioramento. Alcuni settori possono ancora essere completati o precisati. La Commissione sottolinea che deve essere ricercato un equilibrio tra le varie componenti di un appoggio al bilancio: in particolare, dovrebbe restare prioritaria l'attenzione alla questione dei settori sociali. L'aiuto al bilancio continuerà ad affrontare una delle principali fonti potenziali di corruzione: le carenze della gestione delle finanze pubbliche.

Le relazioni delle delegazioni dovranno evolvere in un senso più dinamico.

79. Il coordinamento, sia tra gli uffici centrali, sia a livello locale, è una priorità per la Commissione, in particolare per quanto riguarda l'attuazione del quadro di valutazione del PEFA. Nel settore degli aiuti al bilancio, la Commissione è attiva in tutti i quadri di coordinamento.

80. L'esame della Corte riconosce che le informazioni sulla base delle quali sono state adottate le decisioni di finanziamento, e poi quelle presentate nei documenti di monitoraggio, *corrispondono alla realtà*.

81. La Commissione rileva che la Corte non rimette in questione la sua interpretazione dell'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou. La selettività degli appoggi della Commissione, indotta da questa interpretazione imperniata sulla solidità delle diagnosi e la volontà riformatrice dello Stato beneficiario permette di circoscrivere e gestire il rischio citato dalla Corte.

82. La Commissione continuerà a migliorare la presentazione dei programmi, facendo emergere meglio le coerenze interne, pur mantenendo un equilibrio ragionevole tra le varie componenti di un programma (che non si limita alla sola questione delle finanze pubbliche), prestando attenzione all'equilibrio da rispettare tra le attività di monitoraggio, di controllo e gli interventi più attivi nei confronti dei governi e degli altri finanziatori, infine tenendo conto del costo e del beneficio prevedibile di un'informazione più esauriente.

83. Vari elementi indicano evoluzioni favorevoli nella gestione delle finanze pubbliche, in un grande numero di paesi che beneficiano degli aiuti di bilancio. Per quanto riguarda la questione del rischio, definito, nel suo «documento di lavoro sulla descrizione dei rischi legati all'aiuto esterno», come «tutto ciò che può ostacolare il conseguimento degli obiettivi», la Commissione ritiene che i «rischi debbano sempre essere valutati in rapporto agli obiettivi ultimi da raggiungere».

84. L'aggiornamento della Guida metodologica è in corso. Le raccomandazioni della Corte erano attese per integrare quelle che sono considerate pertinenti dalla Commissione. Le istruzioni metteranno l'accento sulla necessità di far emergere meglio la coerenza delle azioni. La Commissione osserva che le sue scelte e la coerenza delle azioni non sono state messe in questione dall'esame della Corte. La lotta contro la corruzione, in particolare quella che interessa l'utilizzo dei fondi pubblici è e resterà al centro dei programmi. Alcune proposte di miglioramento della relazione di monitoraggio saranno prese in considerazione dalla Commissione. In materia di entrate la Commissione esprime riserve non sull'interesse intrinseco di questa problematica, ma sul valore aggiunto che essa può apportare nell'analisi di questo settore molto ben coperto dall'FMI.

85. Si prevede che la prossima Guida contribuirà a dare, caso per caso, una dimostrazione più formalizzata del rispetto dell'articolo 61, paragrafo 2, dell'accordo di Cotonou.

86. La Commissione cercherà di utilizzare gli indicatori di prestazione più incentivanti e orientati verso i risultati, anche se è sempre difficile misurare il livello reale di incentivazione.

87. La Commissione fa già tutto il possibile, considerandolo prioritario, per portare a compimento il Quadro di valutazione della prestazione delle finanze pubbliche messo a punto nel quadro del PEFA di cui è all'origine. Tuttavia, questo dipende anche dalla posizione degli altri finanziatori. Ad una certa fase lo sviluppo di un approccio comune implica l'accettazione di compromessi.

88. Da molti anni la Commissione cerca di favorire il coordinamento a livello locale e ha preso l'iniziativa di numerosi quadri congiunti di finanziatori che forniscono aiuti al bilancio. Il

modello raccomandato dalla Commissione prevede di lasciare ad ogni finanziatore libertà di decisione.

89. Il ruolo dei parlamenti e delle ISC è essenziale. Tuttavia, la possibilità per la Commissione di avvicinarsi a queste istituzioni deve essere esaminata con prudenza, nel rispetto della sovranità dei paesi e delle norme nazionali che stabiliscono la ripartizione e l'equilibrio dei poteri tra le istituzioni e alla luce dell'accordo di Cotonou.