



COMMISSIONE EUROPEA

Bruxelles, 7.7.2011
COM(2011) 408 definitivo

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

sull'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria a favore di paesi terzi nel 2010

{SEC(2011) 873 definitivo}

{SEC(2011) 874 definitivo}

INDICE

1.	Introduzione	3
2.	Contesto.....	3
2.1.	Affrontare le conseguenze persistenti della recessione mondiale.....	3
2.2.	Stabilire nuove regole per le operazioni di assistenza macrofinanziaria.....	4
2.2.1.	Regolamento quadro per l'AMF	4
2.2.2.	Criteri sull'uso dei prestiti e delle sovvenzioni nelle operazioni di AMF	5
3.	Operazioni di assistenza macrofinanziaria nel 2010.....	5
3.1.	Presentazione.....	5
3.2.	Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2010.....	6
3.2.1.	Balceni occidentali	6
3.2.1.1.	Bosnia-Erzegovina	6
3.2.1.2.	Kosovo ¹	7
3.2.1.3.	Serbia.....	7
3.2.2.	Paesi vicini orientali	8
3.2.2.1.	Armenia.....	8
3.2.2.2.	Georgia	8
3.2.2.3.	Repubblica moldova.....	9
3.2.2.4.	Ucraina	9
3.2.3.	Paesi vicini del Mediterraneo	10
3.2.3.1.	Libano.....	10
4.	Garantire un uso adeguato dei fondi di AMF: valutazioni operative, PEFA ed ex-post	11
4.1.	Valutazioni operative	11
4.2.	Valutazioni su spese pubbliche e responsabilità finanziaria (PEFA).....	11
4.3.	Valutazioni ex-post	12
5.	Richieste di assistenza e future proposte della Commissione	12

¹ Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

1. INTRODUZIONE

La relazione presenta un quadro generale dell'attuazione dell'assistenza macrofinanziaria (AMF) dell'UE a favore di paesi terzi nel 2010. Essa descrive il contesto generale nel quale le operazioni di AMF sono state approvate e attuate, comprende informazioni circa le operazioni più recenti nei paesi vicini dell'UE e presenta statistiche generali sulle varie operazioni di AMF svolte negli ultimi dieci anni.

Il 2010 è stato uno degli anni più attivi del decennio per quanto riguarda l'attuazione dell'AMF, cosa che riflette l'impatto della crisi economica mondiale e la lenta uscita dalla crisi per i paesi vicini dell'UE. È stato anche il primo anno di attività dell'AMF nel nuovo quadro giuridico creato dall'entrata in vigore del trattato di Lisbona.

La relazione analizza inoltre brevemente i principali obiettivi della proposta di regolamento quadro per l'AMF, attualmente in corso di elaborazione, che dovrebbe essere presentata al Parlamento e al Consiglio quest'anno. Spiega poi la metodologia utilizzata dalla Commissione per decidere tra prestiti e sovvenzioni nelle singole operazioni di AMF proposte.

La relazione contiene inoltre una sezione dedicata alle valutazioni operative, agli studi su spese pubbliche e responsabilità finanziaria (Public Expenditure and Financial Accountability - PEFA) e alle valutazioni ex-post condotte nei paesi che beneficiano dell'AMF. Dal 2004 la Commissione realizza valutazioni operative dei circuiti finanziari e delle procedure relative all'AMF in ciascuno dei paesi beneficiari, in risposta alla raccomandazione della Corte dei conti. Inoltre, il regolamento finanziario impone alla Commissione di effettuare valutazioni esterne ex-post dei suoi programmi. Nel 2010 la Commissione, assistita da consulenti, ha svolto tre valutazioni operative di controllo e uno studio PEFA nei paesi interessati. Dato che nel 2009 non è stata portata a termine alcuna operazione di AMF, nel 2010 non è stata avviata alcuna valutazione ex-post.

Infine, la relazione contiene informazioni relative alle nuove richieste di AMF e a possibili nuove proposte di AMF sulle quali la Commissione sta lavorando.

La relazione, elaborata in conformità con le decisioni autonome del Consiglio e con le decisioni congiunte del Consiglio e del Parlamento circa le operazioni di AMF, segue le relazioni presentate negli anni precedenti. È accompagnata da due documenti di lavoro dei servizi della Commissione: il primo (SEC(2011) 873 definitivo) contiene informazioni e analisi più dettagliate relative al contesto macroeconomico ed all'attuazione delle singole operazioni di AMF; il secondo (SEC(2011) 874 definitivo) spiega più dettagliatamente la metodologia applicata dalla Commissione per decidere tra prestiti e sovvenzioni nelle singole operazioni di AMF.

2. Contesto

2.1. Affrontare le conseguenze persistenti della recessione mondiale

La crisi economica e finanziaria mondiale del 2008-2009, che ha colpito profondamente le economie emergenti dei paesi vicini all'Unione europea, ha comportato un forte

aumento degli aiuti dei donatori internazionali a questi paesi, in particolare degli aiuti provenienti dall’FMI. Ha anche comportato un’impennata delle richieste di aiuti finanziari dell’UE, anche sotto forma di AMF. Diverse di queste richieste si sono concretizzate in programmi di sostegno studiati per aiutare i paesi a far fronte all’impatto della crisi mondiale. Quattro di questi programmi, a favore di Bosnia-Erzegovina, Serbia, Armenia e Georgia, sono stati decisi dal Consiglio dei ministri dell’UE alla fine del 2009. Nel 2010 i legislatori UE – questa volta il Consiglio e il Parlamento, congiuntamente – hanno deciso su altri due programmi, a favore dell’Ucraina e della Repubblica moldova, in risposta alle richieste presentate nel 2009.

Nel 2010 la crisi economica e finanziaria mondiale ha lasciato spazio alla ripresa. Le economie avanzate, tra cui quelle dell’Unione europea, hanno ripreso a crescere, cosa che ha fatto aumentare la domanda di esportazioni proveniente dai partner commerciali dell’UE, compresi i paesi vicini. È così ripresa - a volte in maniera sorprendente - la crescita nei paesi dei Balcani occidentali e nei paesi vicini orientali. Tuttavia, nonostante l’inizio della ripresa, gli effetti della crisi mondiale e dei conseguenti shock subiti dalle economie della regione, comprese le posizioni finanziarie deboli nei confronti dell’estero, continuano a farsi sentire. Numerosi paesi dell’Europa orientale e dei Balcani orientali, pertanto, continuano ad avere bisogno del sostegno dei donatori.

Nel 2009 e 2010 i paesi vicini del Mediterraneo avevano mostrato maggiore resistenza alla crisi rispetto ai paesi dei Balcani occidentali ed ai paesi partner della politica europea di vicinato. Le attuali tensioni politiche nel Mediterraneo meridionale potrebbero cambiare questa situazione nel 2011.

2.2. Stabilire nuove regole per le operazioni di assistenza macrofinanziaria

2.2.1. Regolamento quadro per l’AMF

Già nel 2003 il Parlamento europeo aveva ravvisato nel lungo processo decisionale – le decisioni sulle singole operazioni di AMF venivano prese caso per caso dal Consiglio, previa consultazione del Parlamento – una delle principali lacune dell’AMF. Il Parlamento ha poi sottolineato la necessità di una base giuridica trasparente per lo strumento dell’AMF nel suo complesso. Dall’entrata in vigore del trattato di Lisbona le decisioni legislative sulle singole operazioni di AMF vengono prese dal Parlamento e dal Consiglio nel quadro della procedura legislativa ordinaria (codecisione). Ciò può rendere ancora più lungo il processo decisionale. Il trattato di Lisbona ha pertanto reso ancora più urgente la necessità di razionalizzare la procedura di adozione delle decisioni in materia di AMF. Inoltre, come evidenziato dalla crisi finanziaria mondiale, per gestire efficacemente le situazioni di emergenza macroeconomica e finanziaria è necessario uno strumento di risposta alla crisi che possa essere attivato in maniera rapida ed efficiente.

Per rispondere a questi sviluppi, nel programma di lavoro della Commissione è stata inclusa l’elaborazione di una proposta legislativa di un regolamento quadro per l’AMF. Questa proposta dovrebbe essere presentata al Parlamento e al Consiglio entro breve.

Nel futuro regolamento quadro proposto, il processo decisionale per l’AMF diventerebbe analogo a quello previsto per altri strumenti di finanziamento esterni, dove la competenza di decidere sulla concessione di AMF a paesi terzi ammissibili spetta alla Commissione,

sotto la supervisione di un comitato di rappresentanti degli Stati membri. Tale approccio dovrebbe razionalizzare il processo decisionale per le singole operazioni di AMF in modo tale che questo strumento possa aiutare in misura maggiore i paesi beneficiari ad adottare, quando opportuno, programmi che includano una combinazione adeguata di misure di aggiustamento e di sostegno finanziario esterno.

Il regolamento in preparazione, inoltre, consolida in uno strumento giuridico ufficiale le regole che disciplinano le operazioni di AMF, finora definite nel quadro delle conclusioni del Consiglio (i cosiddetti criteri di Genval). La proposta della Commissione conferma essenzialmente questi criteri, aggiornandone e precisandone alcuni.

2.2.2. Criteri sull'uso dei prestiti e delle sovvenzioni nelle operazioni di AMF

Un altro aspetto del lavoro metodologico svolto dalla Commissione sull'AMF nel 2010 è stata la revisione dei criteri generali per la scelta della forma appropriata di aiuto, ossia prestiti a medio o a lungo termine, sovvenzioni o una combinazione dei due, nelle singole operazioni di AMF. Sulla base delle prassi sviluppate nel corso degli anni, la Commissione ha affinato e chiarito il proprio approccio metodologico. Partendo dal presupposto che l'AMF dovrebbe automaticamente assumere la forma di prestito, questo approccio fornisce indicazioni sui paesi ai quali potrebbero essere concesse sovvenzioni AMF. Esso si basa su indicatori oggettivi relativi al livello di sviluppo e alla sostenibilità del debito dei paesi beneficiari, in linea con la prassi applicata dalle istituzioni finanziarie internazionali.

3. OPERAZIONI DI ASSISTENZA MACROFINANZIARIA NEL 2010

3.1. Presentazione

Nel 2010 la Commissione ha ultimato l'attuazione di tre programmi di AMF: due programmi già approvati nel 2006 e 2007, rispettivamente per il Kosovo e il Libano, e uno dei quattro programmi approvati dal Consiglio il 30 novembre 2009, ossia quello per la Georgia. Le operazioni per il Kosovo e il Libano sono state attuate soltanto in parte: la seconda rata dell'assistenza non è stata versata in nessuno dei due casi. L'operazione di AMF per la Georgia è stata attuata per intero e la Commissione ha preparato un programma di verifica. Per quanto riguarda le altre tre operazioni decise nel novembre 2009 a favore di Bosnia-Erzegovina, Serbia e Armenia, nel 2010 e all'inizio del 2011 non sono stati effettuati versamenti a causa di ritardi nella definizione delle condizioni economiche dei programmi e nel completamento delle procedure amministrative e giuridiche necessarie nei paesi beneficiari.

Nel 2010 i co-legislatori hanno poi approvato le due prime decisioni legislative sull'AMF nel quadro del trattato di Lisbona: una a favore dell'Ucraina (500 milioni di EUR, in prestiti) e l'altra a favore della Repubblica moldova (90 milioni di EUR, in sovvenzioni). Il versamento della prima rata dell'operazione a favore della Repubblica moldova ha

avuto luogo già nel 2010. Il nuovo prestito per l'Ucraina, se attuato integralmente, sarà la più grande operazione di AMF mai effettuata².

Data la dimensione delle due operazioni approvate, il 2010 è stato l'anno dei record in termini di impegni AMF (cfr. tabella 1 e grafici 1a e 1b). Il totale dei fondi impegnati a titolo dei programmi approvati dall'inizio dell'ultima crisi economica ha superato 1 miliardo di EUR, ossia un importo superiore alla somma degli importi a titolo di tutti i programmi di AMF approvati tra il 2001 e il 2008. In questi due anni, inoltre, il totale dei prestiti AMF approvati è stato nettamente superiore al totale delle sovvenzioni AMF. Infine, le due nuove operazioni hanno anche riequilibrato la ripartizione geografica degli impegni AMF a favore dei paesi vicini orientali, a scapito dei Balcani occidentali.

L'altro importante sviluppo del 2010 è una ripresa in termini di versamenti, saliti a oltre 100 milioni di EUR (cfr. tabella 2 e grafici 2a e 2b). L'importo annuo dei pagamenti AMF effettuati nel 2010 è stato il più elevato dal 2003.

3.2. Operazioni specifiche nei paesi beneficiari nel 2010

3.2.1. Balcani occidentali

3.2.1.1. Bosnia-Erzegovina

Nel luglio 2009 l'FMI aveva concluso con le autorità del paese un accordo stand-by per 1,1 miliardi di EUR a sostegno di un programma economico inteso a correggere gli squilibri esterni e di bilancio provocati dalla crisi mondiale. Il 30 novembre 2009 l'UE ha deciso di integrare tale accordo stand-by con un'AMF di importo massimo di 100 milioni di EUR, sotto forma di prestiti (decisione 2009/891/CE del Consiglio).

Nel 2010 l'economia della Bosnia-Erzegovina ha cominciato lentamente a riprendersi dalla recessione del 2009. La ripresa è stata trainata dalle esportazioni, cosa che riflette la forte crescita economica di alcuni dei principali partner commerciali del paese. La crescita delle esportazioni ha comportato la riduzione del disavanzo delle partite correnti e la costituzione di un margine più ampio di riserve in valuta estera, cosa che ha ridotto il fabbisogno di finanziamenti esterni della Bosnia-Erzegovina per tutto il 2010 (secondo le stime dell'FMI). In questo contesto, dopo il buon esito della seconda e della terza verifica del programma FMI in ottobre (nel 2010 il programma è stato attuato come previsto), la banca centrale non ha utilizzato i fondi disponibili a titolo della terza rata, a conferma del buon livello delle riserve in valuta estera. All'inizio del 2010 la Commissione ha negoziato con le autorità del paese un memorandum d'intesa e l'accordo di prestito che stabilivano le condizioni di politica economica alle quali era subordinata l'assistenza. Dato il ritardo dello Stato e delle altre due parti nel dare il proprio accordo a questo memorandum d'intesa, sia il memorandum d'intesa che l'accordo di prestito sono stati firmati nel novembre 2010, dopo le elezioni politiche. La ratifica dell'accordo di prestito

² I 500 milioni di EUR disponibili a titolo della decisione del luglio 2010 a favore dell'Ucraina saranno sommati ai 110 milioni di EUR a titolo della decisione del 2002 che non sono stati versati, cosa che si traduce in un'operazione di un importo massimo di 610 milioni di EUR, cioè, in ordine di grandezza, il secondo programma di AMF mai deciso. La più grande operazione di AMF – un prestito di 870 milioni di EUR per l'Ungheria, deciso nel 1990 – è stata sospesa dopo il versamento della prima rata di 260 milioni di EUR.

è stata tuttavia ulteriormente ritardata al 2011, nell'attesa che i nuovi parlamenti diventassero operativi. I versamenti dovrebbero avere luogo nel corso del 2011.

3.2.1.2. Kosovo³

Dopo un'espansione del 2,9% nel 2009 determinata essenzialmente dalla spesa pubblica, nel 2010 l'economia del Kosovo ha continuato a crescere. Le prospettive di crescita sono però esposte a rischi sempre maggiori in quanto l'espansione di bilancio sta raggiungendo il limite.

L'assistenza finanziaria straordinaria di 50 milioni di EUR concessa al Kosovo nel 2006 (decisione 2006/880/CE del 30 novembre 2006) sotto forma di sovvenzioni a sostegno del bilancio doveva inizialmente scadere nel dicembre 2009. Nel dicembre 2009 la Commissione ha deciso di prorogare di un anno il periodo di disponibilità del programma, ossia fino all'11 dicembre 2010. Nel luglio 2010 il governo del Kosovo ha concluso con l'FMI un accordo relativo ad un programma economico assistito da un accordo stand-by di 18 mesi. Era questa l'ultima condizione ancora in sospeso per il versamento della prima rata nel quadro del programma di AMF dell'UE. Nel settembre 2010, quindi, la Commissione ha versato la prima rata (30 milioni di EUR) della sovvenzione. A causa dello scioglimento del Parlamento del Kosovo, avvenuto a novembre, l'FMI non ha potuto completare la prima verifica del programma a titolo dell'accordo stand-by prima della fine del 2010. La Commissione, pertanto, non ha potuto valutare se l'accordo con l'FMI sia stato applicato come previsto, cosa che rappresentava una condizione essenziale per il versamento della seconda rata, di 20 milioni di EUR. La disponibilità dell'assistenza è scaduta nel dicembre 2010 e non ha potuto essere rinnovata.

3.2.1.3. Serbia

Dopo un calo della produzione del 3,5% in termini reali nel 2009, nel 2010 l'economia della Serbia ha cominciato a riprendersi. La ripresa economica del 2010 (+1,8%) è stata essenzialmente trainata dalla domanda estera, mentre i consumi interni e gli investimenti sono rimasti modesti. Le esportazioni hanno avuto un'impennata, a causa della progressiva ripresa economica dei principali partner commerciali dell'UE e del continuo deprezzamento del dinaro. Il programma FMI di 3 miliardi di EUR attivo tra maggio 2009 e aprile 2011 è stato applicato come previsto e il consiglio di amministrazione dell'FMI ha completato con esito positivo le sette verifiche del programma. Visto il miglioramento della situazione della bilancia dei pagamenti, la banca centrale serba ha utilizzato soltanto la metà dei fondi disponibili a titolo dell'accordo stand-by.

Dopo l'approvazione da parte del Consiglio di un prestito AMF di importo massimo di 200 milioni di EUR alla fine del 2009 (decisione 2009/892/CE del Consiglio, del 30 novembre 2009), nel luglio 2010 la Commissione e le autorità serbe hanno firmato un memorandum d'intesa che stabiliva le condizioni alle quali tale assistenza era subordinata. L'accordo di prestito è stato firmato a dicembre. Visto che le autorità serbe hanno attinto alle risorse FMI meno del previsto, nel luglio 2010 la Commissione ha comunicato al comitato economico e finanziario l'intento di ridimensionare l'assistenza

³ Risoluzione 1244 del Consiglio di sicurezza delle Nazioni Unite.

UE e di versarne soltanto la prima rata (100 milioni di EUR). Il comitato si è dichiarato favorevole all'approccio della Commissione. Dopo la ratifica dell'accordo di prestito a titolo di AMF nel marzo 2011, la Commissione sta preparando il versamento di questa rata, che dovrebbe avvenire nell'estate 2011.

3.2.2. *Paesi vicini orientali*

3.2.2.1. Armenia

Dopo il tracollo del 14,2% nel 2009, nel 2010 l'economia armena ha cominciato a recuperare. Il ritmo della ripresa si è tuttavia rivelato modesto, con una crescita reale del PIL pari al 2,6%. Il recupero è stato modesto anche per le partite correnti e gli investimenti esteri. Il fabbisogno di finanziamenti esterni resta pertanto significativo e l'aiuto della comunità internazionale resta necessario per ricreare i presupposti di una crescita sostenuta. È in questo contesto che il governo armeno ha proseguito l'attuazione del programma di stabilizzazione e riforma economica, con il sostegno dei donatori internazionali.

L'accordo Armenia-FMI risale al marzo 2009, quando il consiglio di amministrazione dell'FMI ha approvato un accordo stand-by di 28 mesi per 820 milioni di dollari USA. Nel giugno 2010 l'accordo stand-by è stato sostituito da un nuovo programma triennale che comprende due strumenti: la Extended Fund Facility (EFF) e la Extended Credit Facility (ECF) a condizioni agevolate. Tenendo conto dei versamenti effettuati a titolo dell'accordo stand-by, l'accesso totale dell'Armenia alle risorse FMI nel periodo 2009-2013 è stimato a circa 950 milioni di dollari USA. Il 30 novembre 2009 il Consiglio dell'UE ha adottato una decisione sulla concessione di AMF all'Armenia per 100 milioni di EUR, di cui 35 milioni in sovvenzioni e 65 milioni in prestiti (decisione 2009/890/CE del Consiglio). Per attuare questa decisione, nel dicembre 2010 la Commissione e le autorità armene hanno concordato un memorandum d'intesa e i documenti legali correlati (accordi di prestito e di sovvenzione), che sono stati firmati nel febbraio 2011. I versamenti a titolo del programma di AMF sono previsti per il 2011.

3.2.2.2. Georgia

Nel 2010 l'UE ha ultimato l'attuazione del programma di AMF per la Georgia approvato dal Consiglio nel novembre 2009 (decisione 2009/889/CE del Consiglio, del 30 novembre 2009). L'assistenza di 46 milioni di EUR, fornita sotto forma di sovvenzioni, faceva parte di un impegno assunto dalla Commissione europea alla conferenza internazionale dei donatori nell'ottobre 2008 e relativo a due possibili operazioni di AMF di pari importo finanziate dall'UE. Queste operazioni miravano ad aiutare la Georgia a superare l'impatto del duplice shock provocato dal conflitto militare con la Russia del 2008 (e il conseguente embargo commerciale) e dalla crisi finanziaria mondiale. Dal settembre 2008 la Georgia attua, con esito positivo, un programma economico concordato con l'FMI e sostenuto da finanziamenti FMI.

Dopo il versamento nel dicembre 2009 e gennaio 2010 della prima rata prevista dal programma di assistenza del 2009, la seconda rata di 23 milioni di EUR è stata versata nell'agosto 2010. Il versamento della rata è stato reso possibile dalla buona attuazione da parte delle autorità georgiane delle politiche di riforma strutturale, in particolare nel

settore della gestione delle finanze pubbliche, concordate nel 2009 come presupposti per la concessione dell'assistenza.

Nello stesso tempo la Commissione ha avviato la preparazione della seconda operazione di AMF. L'attuazione di questa seconda operazione, concordata nel 2008, era subordinata al persistere di un fabbisogno di finanziamento esterno superiore a quello coperto dall'accordo concluso con l'FMI. Sulla base di un'approfondita valutazione del fabbisogno di finanziamento della Georgia e tenendo conto dell'esito positivo delle precedenti operazioni di AMF, nel gennaio 2011 la Commissione ha adottato una proposta per l'attivazione della seconda parte dell'AMF concordata nel 2008. La proposta della Commissione prevede una combinazione di sovvenzioni (per la metà dell'importo totale dell'assistenza) e di prestiti. Il nuovo programma sosterrà la continuazione delle riforme in alcuni dei principali settori della riforma strutturale, compresa la gestione delle finanze pubbliche. La decisione congiunta del Parlamento europeo e del Consiglio è prevista per l'estate 2011.

3.2.2.3. Repubblica moldova

La Commissione ha cominciato a preparare un programma di AMF per la Repubblica moldova già nel 2009, quando una nuova coalizione favorevole alla riforma ha formato un governo e messo a punto un ambizioso programma di riforma. Questo lavoro, svolto in stretto coordinamento con le istituzioni finanziarie internazionali, è proseguito all'inizio del 2010, dopo l'approvazione da parte del consiglio di amministrazione dell'FMI di un accordo di finanziamento triennale ECF-EFF (gennaio 2010) e ha portato alla presentazione al Parlamento europeo e al Consiglio di una proposta di AMF pari a 90 milioni di EUR (in sovvenzioni) da erogare in tre rate nel corso del 2010 e 2011. La proposta della Commissione è stata infine approvata dai co-legislatori il 20 ottobre 2010 (decisione 938/2010/UE). Dopo l'adozione della decisione legislativa relativa all'AMF, la Commissione e le autorità moldove hanno finalizzato i negoziati sulle condizioni di politica economica dell'assistenza. L'accordo sul memorandum di intesa ha consentito alla Commissione di versare già a dicembre 2010 la prima rata dell'AMF dell'UE, pari a 40 milioni di EUR.

Dopo la contrazione del 2009, nel 2010 l'economia moldova ha cominciato a riprendersi. I conti con l'estero della Repubblica moldova, tuttavia, restano deboli: gli aiuti dei donatori internazionali rimangono quindi un fattore importante per mantenere la stabilità macroeconomica e sostenere il programma di riforma del governo. L'AMF dell'UE integrerà le risorse finanziarie per un totale di circa 1,4 miliardi di dollari USA, messi a disposizione dall'FMI, dalla Banca mondiale, da altri creditori, da altri donatori bilaterali ufficiali e dall'UE, sotto forma di prestiti BEI e di sostegno di bilancio settoriale.

3.2.2.4. Ucraina

Nel 2010 l'economia dell'Ucraina è entrata in una fase di ripresa, caratterizzata dal ritorno alla crescita economica, da un'inflazione interna più contenuta, dalla stabilizzazione del grivna, dalla ricostituzione delle riserve in valuta estera e dalla riduzione del debito pubblico. Sul piano degli investimenti, tuttavia, il recupero è rimasto debole e le partite correnti sono tornate in posizione di disavanzo, sollevando alcuni dubbi circa la sostenibilità della ripresa nel medio termine e prolungando la dipendenza

del paese dal sostegno finanziario esterno ufficiale. In questo contesto, nel luglio 2010 i co-legislatori UE hanno adottato una decisione per accordare all'Ucraina un'AMF di 500 milioni di EUR (decisione 388/2010/UE del 7 luglio 2010). Questa è stata la prima operazione di AMF approvata dopo l'entrata in vigore del trattato di Lisbona, ossia con le nuove regole (codecisione del Consiglio e del Parlamento). Questa AMF dell'UE integra i 10 miliardi di diritti speciali di prelievo messi a disposizione dall'FMI nel contesto dell'accordo stand-by approvato il 29 luglio 2010 (in sostituzione di un precedente accordo stand-by approvato nel novembre 2008).

Nel 2010 la Commissione europea ha avviato negoziati con le autorità ucraine sulle condizioni politiche associate ad un pacchetto di prestiti AMF di importo massimo di 610 milioni di EUR, che comprende gli importi disponibili a titolo della decisione del 2010 e della decisione del 2002 (decisione 2002/639/CE del Consiglio, del 12 luglio 2002). La negoziazione di queste condizioni politiche (che dovrebbero comprendere misure relative alla gestione delle finanze pubbliche, all'amministrazione tributaria e doganale, alla regolamentazione del settore dell'energia e del settore finanziario) è tuttavia andata avanti con lentezza, cosa che ha ritardato l'attuazione di questa operazione.

3.2.3. Paesi vicini del Mediterraneo

3.2.3.1. Libano

Il programma di AMF per il Libano, che consiste in una sovvenzione di 30 milioni di EUR e in un prestito di 50 milioni di EUR, è stato approvato nel 2007 (decisione 2007/860/CE del Consiglio, del 10 dicembre 2007). La prima rata, ossia la metà dell'importo di entrambe le componenti (sovvenzioni e prestiti) è stata erogata nel dicembre 2008 (le sovvenzioni) e nel giugno 2009 (i prestiti). Il versamento della seconda rata non ha potuto essere effettuato prima della data originaria di scadenza del programma (21 dicembre 2009) perché le autorità libanesi non hanno soddisfatto le condizioni concordate con la Commissione nel memorandum d'intesa. Il mancato progresso nell'attuazione delle riforme strutturali è stato conseguenza della mancanza di consenso politico all'interno di una coalizione di governo fragile e della paralisi pressoché totale dell'attività legislativa per la maggior parte del 2008 e del 2009, nonostante le elezioni politiche del giugno 2009.

Alla fine del 2009, con un addendum al memorandum d'intesa, la Commissione ha proposto di prorogare il periodo di disponibilità per il versamento della seconda rata fino al 21 dicembre 2010. L'addendum, comunque, non è mai stato ratificato dalle autorità libanesi. Nel 2010 i progressi sono stati molto scarsi anche per quanto riguarda l'attuazione delle riforme strutturali, diverse delle quali rappresentavano la condizione per l'erogazione della seconda rata a titolo dell'AMF dell'UE. L'AMF a favore del Libano, pertanto, è scaduta nel dicembre 2010. La scadenza del programma prima della sua piena attuazione riflette anche la mancanza di un nuovo accordo di finanziamento con l'FMI nell'ambito del secondo programma del Fondo di assistenza postbellica di emergenza (Emergency Post-Conflict Assistance, EPCA) scaduto nel giugno 2009, nonché il miglioramento della posizione della bilancia dei pagamenti del Libano. Nonostante il contesto politico incerto, l'economia libanese ha mostrato grande resilienza

alla crisi finanziaria mondiale, grazie ad un'attività economica vivace e al miglioramento della posizione finanziaria nei confronti dell'estero.

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

4.1. Valutazioni operative

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

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

Nel 2010 la Commissione ha effettuato valutazioni operative in Armenia, nella Repubblica moldova e in Georgia. Le principali conclusioni di queste valutazioni sono contenute nel documento di lavoro dei servizi della Commissione (SEC(2011)873definitivo).

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

La Commissione cerca la complementarità con gli altri strumenti diagnostici in materia di gestione delle finanze pubbliche in paesi che beneficiano del sostegno di donatori. In questo contesto, il programma PEFA (spese pubbliche e responsabilità finanziaria), lanciato nel 2001 come un partenariato multi-donatori comprendente, tra gli altri, la Commissione europea, la Banca mondiale e l'FMI, costituisce un quadro particolarmente favorevole.

Negli ultimi anni sono stati effettuati studi PEFA per diversi paesi che beneficiano di AMF o sono potenzialmente ammissibili: Armenia (2008), Bielorussia (2009), Georgia (2008), Kosovo (2009), Repubblica del Kirghizistan (2009), Repubblica moldova (2008), Marocco (2009) e Serbia (2010). La Commissione, insieme alla Banca mondiale, è autrice degli studi PEFA sulla Georgia e sul Marocco, e ha contribuito direttamente a diversi altri studi. Nel 2010 la Commissione ha condotto una valutazione PEFA del Libano, ma lo studio ancora non è stato finalizzato. Al momento, insieme alla Banca mondiale, la Commissione sta preparando due studi PEFA, che aggiornano precedenti valutazioni PEFA sull'Ucraina (2007) e sulla Repubblica moldova.

I risultati di questi studi PEFA andranno ad integrare le ultime valutazioni operative delle procedure finanziarie in questi due paesi e saranno molto utili per le operazioni di AMF

in corso, soprattutto per quanto riguarda la definizione e la verifica delle condizioni di gestione delle finanze pubbliche.

4.3. Valutazioni ex-post

Per valutare l'impatto dell'AMF e in linea con il regolamento finanziario, la Commissione effettua valutazioni ex-post dei programmi di AMF. Le conclusioni delle valutazioni vengono prese in considerazione per migliorare le pratiche di gestione dell'AMF e sono state usate anche per l'elaborazione del regolamento quadro per l'AMF, in corso di preparazione.

Nel 2010 non è stata avviata alcuna valutazione ex-post perché nel 2009 non sono state completate operazioni di AMF. Due valutazioni avviate nel 2009 sono state ultimate nel 2010: si tratta delle valutazioni dei programmi di AMF per la Georgia e la Repubblica moldova, attuati rispettivamente nel 2006-2008 e nel 2007-2008. I risultati di queste valutazioni sono stati presentati nella relazione annuale 2009 sull'attuazione dell'AMF a favore dei paesi terzi.

Dopo il completamento dell'attuazione del programma di AMF per la Georgia (agosto 2010) e la scadenza dei programmi di AMF per il Kosovo e il Libano (dicembre 2010), la Commissione prevede di avviare valutazioni ex-post per queste tre operazioni nel corso del 2011.

5. RICHIESTE DI ASSISTENZA E FUTURE PROPOSTE DELLA COMMISSIONE

Le operazioni di AMF in corso di attuazione nel 2011 comprendono i programmi approvati nel periodo 2009-2010 a favore di Bosnia-Erzegovina, Serbia, Armenia, Repubblica moldova e Ucraina. L'attuazione di tutti questi programmi, ad eccezione di quello per l'Ucraina, dovrebbe essere completata nel 2011. Anche il nuovo programma per la Georgia, attualmente all'esame dei co-legislatori, dovrebbe essere approvato tra breve. Anche questa operazione dovrebbe essere completata nel 2011.

Attualmente, le operazioni di AMF pianificate o previste per il periodo 2011-2012 includono anche un possibile programma per il Kosovo. Dopo la scadenza del programma precedente, una nuova operazione di AMF corrisponderebbe all'impegno condizionale sottoscritto dall'UE nel giugno 2008 in occasione della conferenza dei donatori sul Kosovo, per un importo massimo di 100 milioni di EUR, sotto forma di sovvenzioni.

Nel 2010 la Commissione ha ricevuto una richiesta di assistenza dalle nuove autorità della Repubblica del Kirghizistan. Una richiesta iniziale presentata nella prima metà del 2009 dall'amministrazione precedente è stata dichiarata irricevibile perché il cospicuo finanziamento impegnato dalla Russia aveva consentito di eliminare il fabbisogno di finanziamento residuo. Questa nuova richiesta ha fatto seguito agli eventi politici del paese nel 2010. La Commissione sta attualmente rivalutando la situazione economica ed il fabbisogno di finanziamento della Repubblica del Kirghizistan, in stretta collaborazione con l'FMI e nel quadro di una vasta mobilitazione di donatori ufficiali.

Le richieste presentate dall'Islanda e dalla Bielorussia nel 2009 potrebbero concretizzarsi in altri nuovi programmi di AMF. In questo momento un'operazione di AMF in Islanda sembra improbabile, visto il netto miglioramento delle prospettive esterne. Inoltre il programma dell'FMI scade nell'agosto 2011 e le autorità non intendono richiedere un nuovo programma di spesa. Al di là del fatto che la situazione della bilancia dei pagamenti della Bielorussia ha subito un forte peggioramento dall'inizio del 2011, la risposta dell'UE ad una eventuale richiesta della Bielorussia, se e quando l'FMI negozierà con le autorità del paese un nuovo accordo di finanziamento, dato che il precedente accordo stand-by è scaduto all'inizio del 2010, dipenderà essenzialmente dalla capacità della Bielorussia di soddisfare le condizioni politiche alle quali è subordinata l'AMF, in particolare la necessità di garantire la presenza di istituzioni democratiche e la tutela dei diritti umani. Al momento queste condizioni preliminari non sono soddisfatte.

Inoltre, le operazioni che fanno seguito ai programmi esistenti (e quelle nel contesto degli accordi di finanziamento di medio termine in corso con l'FMI che scadono nel 2013) potrebbero essere anticipate per l'Armenia e la Repubblica moldova.

Dato il probabile fabbisogno di finanziamento a breve termine di alcuni dei paesi vicini meridionali che stanno vivendo cambiamenti politici (ad esempio Egitto e Tunisia) è molto probabile che l'UE sarà chiamata a fornire sostegno finanziario ad alcuni dei paesi più colpiti, anche sotto forma di AMF. La prospettiva di attivare lo strumento dell'AMF per alcuni dei paesi mediterranei è stata esplicitamente confermata nella comunicazione dell'8 marzo 2011 relativa a un partenariato per la democrazia e la prosperità condivisa con il Mediterraneo meridionale, presentata congiuntamente dalla Commissione e dall'Alto Rappresentante dell'UE per gli Affari esteri e la politica di sicurezza. Come osservato nella presente comunicazione, e come è il caso per tutte le operazioni di AMF, affinché l'UE possa prevedere un'assistenza di questo tipo nella regione dovranno essere soddisfatti due presupposti: l'esistenza di un accordo con l'FMI e la conferma da parte della Commissione, di concerto con l'FMI, dell'esistenza di un fabbisogno di finanziamento residuo della bilancia dei pagamenti. Nel caso dell'Egitto, le autorità stanno negoziando un programma con l'FMI e il 9 giugno 2011 hanno inviato alla Commissione una richiesta ufficiale di AMF complementare. La Commissione sta valutando, di concerto con l'FMI, il fabbisogno residuo di finanziamenti esterni dell'Egitto, in vista della possibile adozione di una proposta di AMF a favore di questo paese.

Tabella 1: importi AMF autorizzati ogni anno nel periodo 2001-2010 (in milioni di euro)

	2001	2002*	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Per regione											
Balcani occidentali	393	190	70	25		50			300		1028
Nuovi Stati indipendenti		18				33,5	45		146	590	832,5
Mediterraneo							80				80
Totale importi autorizzati¹	393	208	70	25	0	83,5	125	0	446	590	1940,5
Prestiti	225	78	25	9		0	50	0	365	500	1252
Sovvenzioni	168	130	45	16		83,5	75	0	81	90	688,5

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

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

Grafico 1a: importi AMF autorizzati ogni anno nel periodo 2001-2010 (in milioni di euro)

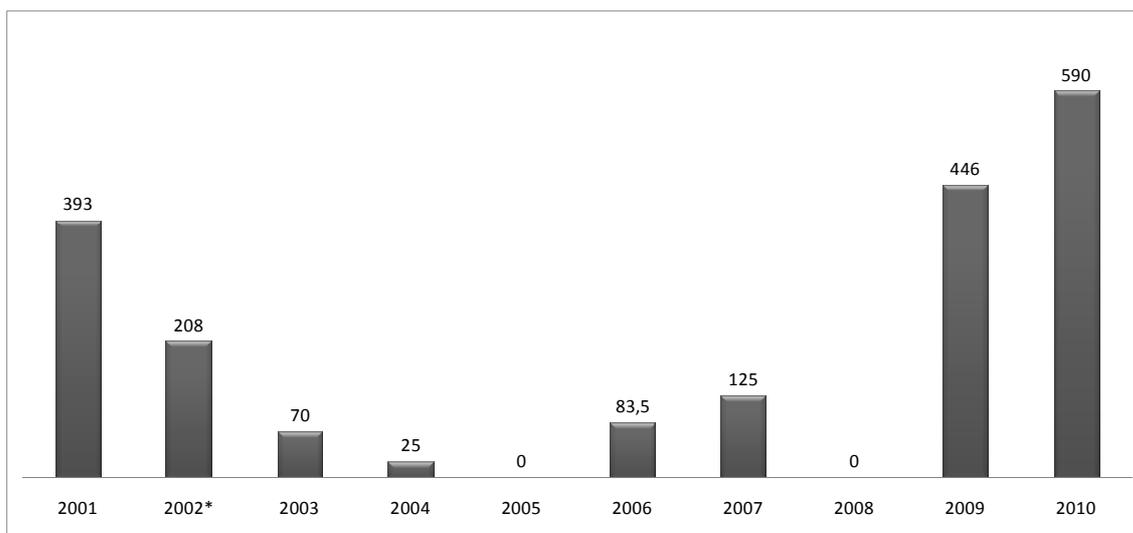


Grafico 1b: importi AMF autorizzati per regione nel periodo 2001-2010

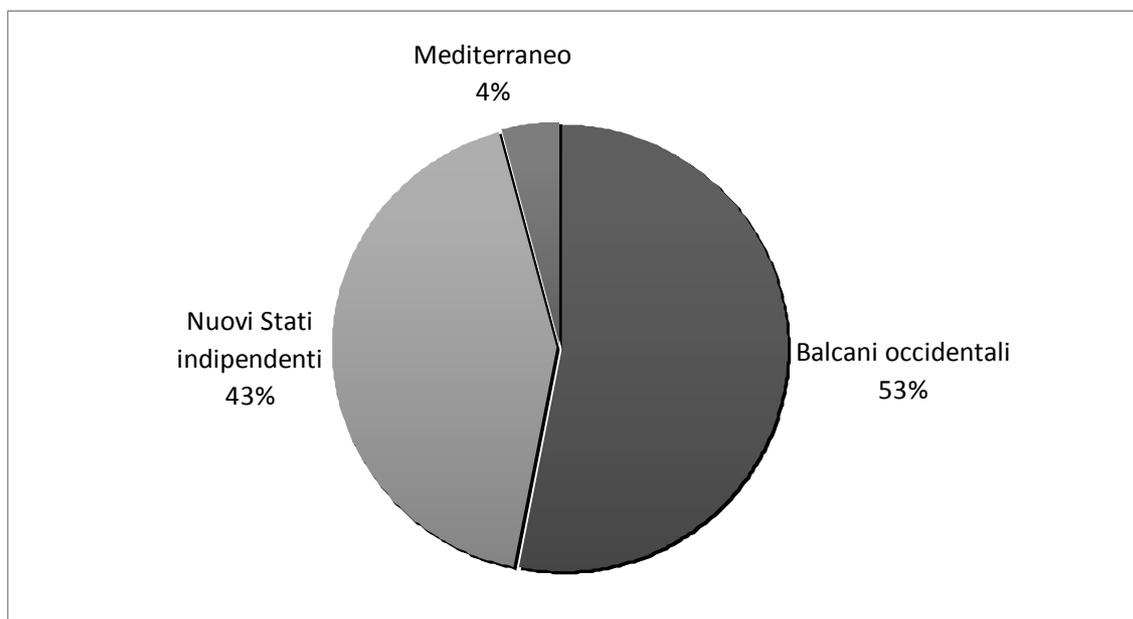


Tabella 2: importi AMF versati ogni anno nel periodo 2001-2010 (in milioni di euro)

	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009	2010	Totale
Per regione											
Paesi candidati dell'Europa centrale			50								50
Balcani occidentali	312	130	146	20	58	32		25	15,3	30	728
Nuovi Stati indipendenti	80	11	7	12	8,5	29	20	15	25	70,7	279
Mediterraneo											40
Totale importi versati¹	392	141	203	32	66,5	61	20	40	40,3	100,7	1 097
Prestiti	287	0	118	10	15	19	0	0	25	0	474
Sovvenzioni	105	141	85	22	51,5	42	20	40	15,3	100,7	623

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

Grafico 2a: importi AMF versati ogni anno nel periodo 2001-2010 (in milioni di euro)

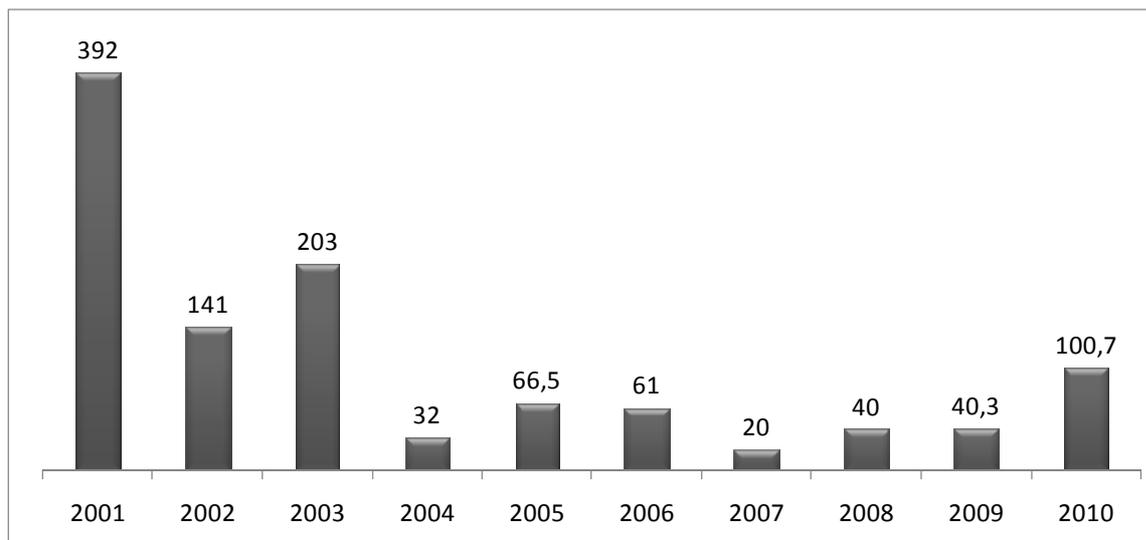


Grafico 2b: importi AMF versati per regione nel periodo 2001-2010

