



**I Quaderni della Cooperazione Italiana**

**N. 6/2004**

**PROGRAMMA DI SUPPORTO FINANZIARIO AL  
BILANCIO GENERALE DELLO STATO  
(GENERAL BUDGET SUPPORT, GBS)**

**Maggio 2004**

***Ambasciata d'Italia – Ufficio per la Cooperazione allo Sviluppo  
– Maputo***

## **Gli autori<sup>1</sup>**

**Andrea Borgarello**  
(consulente locale UTL Maputo)

**Fabio Melloni**  
(direttore UTL Maputo)

**Riccardo Sozzi**  
(tirocinante UTL Maputo)

**Le opinioni espresse nel Quaderno sono interamente responsabilità dei suoi autori e non riflettono necessariamente il punto di vista della Cooperazione Italiana**

I Quaderni sono disponibili in formato elettronico sul sito della Cooperazione Italiana [www.italcoopmoz.org](http://www.italcoopmoz.org)

---

<sup>1</sup> Il seguente documento nasce dalla “fusione” della Proposta di Finanziamento del Programma di Supporto Diretto al Bilancio dello Stato preparata da Riccardo Morpurgo e Nino Merola dell’Ufficio Territoriale Centrale e da uno scritto prodotto internamente all’Unità Tecnica Locale di Maputo. Le versioni originali dei due documenti sono state successivamente modificate, rielaborate e integrate dagli autori qui citati.

## **Introduzione**

1. Nell'ultimo decennio, a fronte di un intenso dibattito sulle politiche di cooperazione e sul ruolo che questa deve, o dovrebbe, avere sullo sviluppo dei PVS, si è registrata una progressiva diminuzione delle risorse allocate sia in termini reali che di percentuale sul PIL. Tale diminuzione non è unicamente dovuta alle difficoltà di bilancio dei Paesi donatori ma anche, e soprattutto, alla constatazione che le politiche internazionali che sottintendono a tale settore si sono rivelate, nella maggior parte dei casi, inadeguate e inefficaci.

2. La constatazione che, nonostante gli sforzi, le diverse strategie non siano state capaci di avviare un processo di sviluppo endogeno, ha portato la comunità internazionale ad un'analisi sulle cause di tale risultato. Contemporaneamente, l'accresciuta coscienza dei partner africani nei processi di sviluppo ha evidenziato la necessità di una riforma delle modalità con le quali le varie agenzie di sviluppo forniscono assistenza ai PVS.

3. La formulazione di politiche governative per la riduzione della povertà appare quindi uno strumento essenziale di sviluppo, ancor più che la realizzazione di infrastrutture o programmi non collegati tra loro o alle reali priorità governative o sociali. Un recente studio dell'ODI (Overseas Development Institute)<sup>2</sup> sui PRSP ha infatti dimostrato che l'appoggio da parte dei donatori all'approccio progetto, e l'affidamento di progetti a soggetti esterni al contesto nazionale, contribuisce a minare le già deboli strutture governative nella definizione dei processi strategici. Inoltre, la difficoltà di inserire i progetti, ed anche i programmi settoriali, nel più vasto quadro macroeconomico porta alla formazione di bilanci frammentari, ad una generale difficoltà nelle attività di rendicontazione e, più in generale, una cattiva gestione della spesa pubblica.

4. In questo stesso quadro concettuale, si sono svolte la conferenza di Monterrey (2002) sul finanziamento internazionale dello sviluppo e il più recente forum sull'armonizzazione delle procedure d'aiuto tenutosi a Roma nel 2003. In entrambi i casi si è teso a valorizzare i concetti di ownership locale nelle politiche di sviluppo e di armonizzazione delle frammentarie politiche dei donatori a tale riguardo.

5. Pertanto, la cooperazione internazionale allo sviluppo ha avviato un'interessante e innovativa esperienza che si differenzia sostanzialmente dal tradizionale approccio per programmi e progetti. Si tratta dei nuovi programmi di finanziamento diretto ai bilanci dei Ministeri settoriali e del bilancio generale dello Stato presso il Ministero del Piano e delle Finanze.

6. Questa nuova logica generalizzata di cooperazione, che prende avvio nella seconda metà degli anni '90, trova fra i suoi precursori il Regno Unito. Fra tutti spicca, infatti, la posizione della cooperazione britannica (DFID), che orienta la propria azione al finanziamento ministeriale diretto in modo oramai preponderante rispetto all'approccio progetto.

---

<sup>2</sup> "Fighting Poverty in Africa: Are PRSPs Making a Difference?" , edited by David Booth, ODI 2003.

7. Anche la Cooperazione italiana, che già da alcuni anni sostiene i programmi di supporto settoriale (SWAP), ha recentemente approvato per il Mozambico dapprima il finanziamento diretto al bilancio del Ministero dell'Agricoltura e, in seguito, il finanziamento diretto al Bilancio generale dello Stato (GBS). L'idea e lo scopo dello scritto nascono proprio da queste considerazioni: l'emergere di una nuova forma di cooperazione e l'adeguamento dell'Italia a quest'ultima. Verrà quindi brevemente illustrato il dibattito in corso sui principali aspetti di questa forma di cooperazione e analizzato nel dettaglio il caso del Mozambico.

8. Per capire l'importanza di questa nuova modalità di cooperazione in Mozambico, riportiamo alcune cifre sulla cooperazione internazionale presente nel paese: il DFID destina oltre un terzo delle proprie risorse al programma di GBS e prevede di arrivare fino al 70% nei prossimi anni; lo stesso accade per la Commissione Europea (circa 60 milioni di Euro annui) e, con percentuali leggermente inferiori, per l'Olanda e la Svizzera. La Danimarca arriva al 20%, la Norvegia, la Francia e la Germania circa al 10%.

9. L'Italia comincerà questa nuova esperienza con un finanziamento di 9.6 milioni di Euro in 3 anni, che rappresenta circa il 12% del proprio programma di cooperazione nel Paese.

### **1. Aspetti caratteristici del General Budget Support**

10. Il modello del supporto diretto ai bilanci nazionali si fonda sul principio in base al quale le politiche di lotta alla povertà e lo sviluppo economico vengono guidati direttamente dai governi dei paesi in via di sviluppo. A differenza dell'approccio per progetti o per programmi, elaborati e gestiti direttamente da agenti esterni, il GBS permette ai paesi beneficiari di disporre autonomamente di fondi aggiuntivi inseriti nei propri bilanci nazionali e impiegabili per il finanziamento delle spese correnti o di investimento, rafforzando la propria **ownership** nella pianificazione economica e finanziaria del Paese.

11. I bilanci nazionali sono il risultato di un processo governativo, e parlamentare, che definisce le strategie economiche e sociali in accordo con le effettive priorità ed esigenze del Paese. I capitoli di spesa dei bilanci riflettono quindi le intenzioni e le volontà nazionali, rappresentando gli interventi attraverso i quali i governi intendono attuare le proprie politiche.

12. Il finanziamento *on budget* permette di migliorare la **gestione della spesa pubblica**, limitando l'impatto negativo causato dai singoli progetti sul sistema nazionale dei conti pubblici. I Ministeri preposti alla gestione finanziaria incontrano, spesso, difficoltà ad inserire i progetti ed i programmi all'interno del quadro di una coerente programmazione economico-finanziaria. I paesi donatori, infatti, nell'attuazione dei propri interventi, interagiscono quasi esclusivamente con i Ministeri settoriali non permettendo al Ministero centrale della pianificazione finanziaria di registrare gli aiuti esterni nel loro complesso. Ciò avviene, a causa di due motivi principali: le

differenti procedure d'erogazione delle diverse agenzie di cooperazione e le reticenze dei Ministeri settoriali a dichiarare l'effettiva entità degli aiuti internazionali pervenuti, così da minimizzare i rischi di possibili tagli ai finanziamenti interni. Gli ostacoli nell'attività di registrazione contabile conducono i governi ad elaborare budget frammentari e incerti, determinando un'errata valutazione sulle effettive disponibilità economico-finanziarie, e non permettendo lo sviluppo di una corretta azione di pianificazione interna delle spese e degli investimenti.

13. I programmi di *Budget Support* incrementano, inoltre, la **sostenibilità finanziaria dei programmi di aiuto**. Una tendenza diffusa nell'attuazione delle politiche di cooperazione è di concentrare i finanziamenti nella fase di formulazione ed attuazione di nuovi progetti o programmi; molte delle iniziative promosse dai Donatori, infatti, si rivolgono alla realizzazione di nuovi investimenti e non sempre includono, nel piano finanziario, l'allocazione di fondi per coprire i costi ricorrenti, in particolare la manutenzione, rendendoli spesso non sostenibili nel tempo. Tale pratica riduce considerevolmente la sostenibilità finanziaria per i paesi beneficiari dei progetti attuati esternamente mentre, tramite il modello di finanziamento *on budget*, si possono creare sinergie tra gli aiuti esterni e le risorse interne fornendo fondi addizionali imputabili alla copertura dei costi di gestione corrente, e in particolare al sostenimento dei costi di manutenzione.

14. Tuttavia il ricorso al finanziamento diretto richiede politiche di **armonizzazione**<sup>3</sup> delle procedure di cooperazione dei paesi donatori. L'approccio armonizzato permette, infatti, di ridurre i costi di transazione tipici della gestione degli aiuti allo sviluppo. L'esistenza di sistemi comuni di dialogo fra i donatori può raggiungere un'unitarietà e un coordinamento, che permette ai paesi beneficiari di interagire non più con ognuno di loro singolarmente e separatamente, ma con un interlocutore unico. Si possono dunque evitare sovrapposizioni nell'amministrazione del programma, diminuendo l'impegno del Governo locale senza ridurne l'efficienza.

15. La creazione di meccanismi comuni accresce, inoltre, la **trasparenza e il controllo** sui trasferimenti finanziari (i donatori possono uniformare le proprie procedure di versamento), e permette ai beneficiari di semplificare la valutazione sulle effettive disponibilità finanziarie. L'allocazione delle risorse a progetti dipende dai processi e dalle procedure decisionali interne alle singole agenzie di cooperazione. Queste possono comportare per i beneficiari il sostenimento di costi addizionali dovuti al necessario adeguamento delle proprie strutture, alle procedure burocratiche dei donatori. Infine, il coordinamento tra donatori permette di ridurre le duplicazioni (e le sovrapposizioni) di progetti e di programmi. Per motivi di competizione internazionale, di scelte politiche o di scarso coordinamento, i donatori spesso sviluppano programmi e progetti paralleli sia a livello settoriale, che geografico. Oltre a ridurre l'efficacia delle politiche di aiuto, queste

---

<sup>3</sup> Uno studio condotto nel 2003 dall'OCSE/DAC ("Series Harmonising Donor Practices for Effective Aid Delivery", DAC Guidelines and Reference, 06/2003) mostra come l'esistenza di differenti procedure nella gestione degli aiuti incrementi notevolmente i costi di transazione.

duplicazioni comportano nei paesi beneficiari il sorgere di costose inefficienze, dovute alla necessità di creare unità gestionali simili e ridondanti.

16. Partecipando a programmi di sostegno al bilancio anche i processi di monitoraggio delle spese effettuate sono uniformati, ad esempio attraverso la definizione di indicatori comuni sui risultati raggiunti. Queste forme di controllo generano però un **potere di ingerenza** direttamente correlato alla proporzione di aiuti esterni sulle risorse generate internamente. Un'elevata dipendenza dagli aiuti esterni può portare i donatori, sia in sede di negoziazione che in fase di elaborazione dei programmi, ad imporre condizionalità, vincoli e strumenti di controllo che limitano l'autonomia politica e decisionale dei paesi beneficiari. Il *trade-off* tra la capacità di monitoraggio e il rischio d'ingerenza da parte dei donatori è un punto molto discusso. Il rischio di perdita di autonomia politica e decisionale contraddice, infatti, il principio fondamentale su cui si basa il GBS: accrescere l'*ownership* del Governo locale.

17. Anche per quanto riguarda il **monitoraggio** il BS settoriale o generale differisce sensibilmente dal normale approccio progettuale. L'oggetto della misura si trasforma in maniera considerevole: non più un insieme definito di input - il progetto o il programma - ma la strategia annuale, o pluriennale, di un Ministero o ancora, nel caso del "General Budget Support", l'attuazione del Programma Nazionale di riduzione delle Povertà Assoluta. La responsabilità del monitoraggio viene inoltre trasferita dal donatore (che ha questo compito nel caso dell'approccio programma/progetto) al beneficiario che dovrà registrare e dimostrare i propri successi in campo economico, sociale, istituzionale.

18. L'efficacia dei programmi di supporto diretto al Bilancio Generale dello Stato dipende da due aspetti chiave: l'esistenza di strategie d'azione definite mediante i processi di **pianificazione economico-finanziaria** e l'impiego coerente, da parte dei Paesi beneficiari, delle risorse finanziarie allocate a bilancio con i piani e le politiche di sviluppo programmate. A sua volta, l'efficacia dei processi di pianificazione, si basa sull'esistenza di strumenti di programmazione finanziaria di breve, medio e lungo periodo in grado di definire organicamente le linee guida per la gestione degli investimenti.

19. Tali strumenti di pianificazione sono il legame tra le politiche sociali ed economiche ed il processo di formulazione del bilancio. La mancanza di quadri di spesa a medio termine, o il loro basso grado d'integrazione con i processi di formulazione del bilancio, può determinare per i donatori il sorgere di un problema di **tracciabilità dei fondi allocati** e di trasparenza interna. Le istituzioni pubbliche sono facilmente soggette a problemi di corruzione, dispersione o sprechi nella gestione dei fondi. L'assenza di una formulazione chiara dei bilanci e degli strumenti di esecuzione e controllo delle spese pubbliche accentua questi problemi.

20. Le carenze di **strumenti di gestione** della spesa comportano la mancanza di garanzie sulle effettive capacità gestionali e di controllo della spesa pubblica, creando nei donatori la percezione che i programmi di *Budget*

*Support* si possano trasformare nella firma di semplici "assegni in bianco". Tutto ciò suggerisce di accompagnare i programmi *on budget* con forme di assistenza tecnica e supporto al rafforzamento e sviluppo di PEM (*Public Expenditure Management*).

21. Un altro limite del supporto diretto al bilancio può derivare dall'**approccio centralizzato**. I fondi imputati al bilancio centrale vengono fatti pervenire, tramite i canali e le procedure di finanziamento interne, ai centri di spesa periferici secondo una logica *top-down*. I sistemi di trasferimento finanziario possono determinare sperequazioni nell'allocazione dei fondi facendo sorgere inefficienze allocative sia a livello settoriale, che geografico.

22. Il sostegno al bilancio è uno dei meccanismi più efficienti per l'attuazione degli SWAP, anche se non ne rappresenta una conseguenza obbligatoria. L'approccio progettuale costringe spesso a ridurre la portata e l'incidenza degli SWAPs che assumono il ruolo di contenitori di iniziative di cooperazione concepite al di fuori di una strategia settoriale.

23. Pur sembrando paradossale, dato che i fondi sono direttamente gestiti dal Governo beneficiario, il Budget Support riduce in realtà, i rischi di corruzione. I vari meccanismi di gestione finanziaria, di controllo amministrativo, di standardizzazione delle procedure, di auditing creano, infatti, una consistente barriera all'uso illecito dei fondi. Viceversa l'approccio progettuale è spesso in grado di incentivare fenomeni di microcorruzione e comunque di uso improprio delle risorse, per consentire all'intervento di cooperazione di potersi svolgere correttamente. La corresponsione di incentivi per lo svolgimento del lavoro di ufficio, le sovvenzioni per la partecipazione ai corsi di formazione e alle riunioni, l'acquisto di beni non strettamente necessari sono pratiche comuni durante la realizzazione dei programmi per ottenere l'appoggio della controparte e la possibilità di operare in condizioni di normalità.

24. L'esistenza di un sistema di gestione finanziaria funzionante, trasparente e controllabile è un presupposto fondamentale al Budget Support ma non è l'unico. Occorre contemporaneamente che vi sia un sistema di sanzioni che scoraggi illeciti e abusi ovvero che esista un sistema giudiziario in grado di dare garanzie di operatività e di capacità di intervento.

## **2. Joint Donor Macro-Financial Aid Programme in Mozambico**

### *2.1. Contesto introduttivo*

25. I *trends* di crescita costante che hanno caratterizzato l'economia del Mozambico dai primi anni novanta e l'effettivo impegno assunto e dimostrato dal Governo del Mozambico (GoM) nel promuovere un processo di crescita e di sviluppo, hanno permesso al Paese di beneficiare di un costante sostegno

ai programmi di sviluppo e di riduzione della povertà<sup>4</sup> da parte dei donatori. Ad una sostenuta crescita economica il Governo del Mozambico ha affiancato un vasto programma di riforme settoriali e in particolare dell'amministrazione statale tese a fornire un quadro normativo più trasparente e coerente con il contesto sociale ed economico.

26. Le azioni governative sono state, e vengono, seguite con attenzione dalla comunità dei donatori. In tale quadro si inserisce il *Joint Donor Macro-Financial Aid Programme (JP)* che consiste in un programma mediante il quale i paesi donatori che vi aderiscono supportano il GoM, finanziando direttamente il Bilancio dello Stato. Con la partecipazione al *JP* i donatori utilizzano, congiuntamente e in modo armonizzato, strumenti comuni per il monitoraggio delle politiche governative e dei meccanismi di trasferimento finanziari verso il Bilancio dello Stato.

27. Il *JP* è iniziato formalmente nel novembre del 2000, con la partecipazione di otto Paesi (Belgio, Irlanda, Danimarca, Olanda, Norvegia, Svizzera, Svezia e Regno Unito) e della Commissione Europea<sup>5</sup>. Attualmente, i paesi partecipanti al programma sono tredici, in seguito all'adesione della Francia nel 2002, della Finlandia nel 2003 e, negli ultimi mesi del 2003, dell'Italia, della Germania e del Portogallo<sup>6</sup>, a cui si aggiungono la Commissione Europea e la Banca Mondiale (G15).

28. L'esecuzione e l'implementazione del *Joint Programme* sono strettamente connesse con l'attuazione da parte del GoM del *Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP) 2001-2005* (in portoghese *PARPA*). Il PRSP, adottato nell'aprile 2001 dal GoM, rappresenta il documento programmatico di riferimento per la pianificazione e la programmazione intersettoriale degli interventi governativi volti alla riduzione della povertà nel Paese. Di durata quinquennale, il PRSP stabilisce i settori d'intervento fondamentali dell'azione governativa definendo, come aree economiche e sociali prioritarie per la riduzione dei livelli di povertà assoluta, l'educazione, la sanità, le infrastrutture pubbliche, l'agricoltura e lo sviluppo rurale, la *governance*, il sistema giudiziario e la stabilità macro-economica.

29. L'attuazione del PRSP assume concretezza nel medio termine tramite lo *Cenário Fiscal de Medio Prazo (CFMP)* ed annualmente tramite il *Plano Economico e Social (PES)* e l'*Orçamento do Estado (OE)*, il Bilancio dello Stato). Il CFMP è il collegamento tra le scelte governative e gli indirizzi politici definiti nel PRSP, gli interventi di spesa programmati nel medio termine e le risorse economico-finanziarie disponibili (c.d. *Medium Term*

---

<sup>4</sup> Tra i programmi internazionali di sostegno finanziario al Paese i più rilevanti sono il *Poverty Reduction and Growth Facilities – PRGF* - e il *Poverty Reduction Support Credit – PRSC* - attuati rispettivamente dal Fondo Monetario Internazionale e dalla Banca Mondiale.

<sup>5</sup> In base agli accordi di Cotonou (art. 67) sul sostegno all'aggiustamento strutturale, dal luglio 2002 in Mozambico viene attuato dalla Commissione Europea il più ampio programma di supporto diretto al Bilancio dello Stato per un importo totale di 168 milioni di Euro.

<sup>6</sup> Delle principali agenzie di cooperazione presenti nel Paese non partecipano al *JP* gli Stati Uniti, il Canada, l'Austria, l'Australia, mentre altri paesi, fra cui la Spagna e il Giappone, sono attualmente osservatori.

*Expenditure Framework*). Il PES è il documento di pianificazione annuale economico-sociale, e rappresenta lo strumento di programmazione politica ed economica più importante di cui dispone attualmente il GoM. Il Bilancio dello Stato è l'espressione finanziaria di quanto programmato annualmente nel PES. Infine, il *Balanço do PES* (Bilancio del Piano Economico Sociale) ed il *Relatório de Execução do Orçamento do Estado* (Rapporto trimestrale sull'esecuzione del Bilancio) certificano l'applicazione dei precedenti strumenti di pianificazione.

30. Specificatamente per il monitoraggio del PRSP sono stati creati inoltre due ulteriori strumenti. Il primo è una matrice di indicatori elaborata internamente dal Ministero della Pianificazione e delle Finanze (MPF) per la valutazione delle performance raggiunte rispetto agli obiettivi prestabiliti nel PRSP, ed il secondo è un forum annuale, Osservatorio sulla Povertà, di consultazione sul processo di riduzione della povertà al quale partecipano sia la società civile, sia la comunità internazionale, tra cui il G15.

31. L'obiettivo generale del *Joint Programme* è quello di contribuire, tramite il finanziamento diretto al Bilancio Generale del GoM, al processo di riduzione della povertà assoluta pianificato a livello pluriennale nel PRSP e posto in essere annualmente nel PES e nel Bilancio dello Stato. Nel 2003 il supporto diretto al Bilancio dello Stato, con un totale di oltre 140 milioni US\$, ha rappresentato più del 40% delle spese correnti sostenute dal GoM nelle aree prioritarie del PRSP. In base agli impegni assunti dal G15 per il 2004 sono stati previsti finanziamenti per un totale di 166 milioni US\$ (cfr. annesso 1).

32. L'andamento crescente nell'ammontare dei trasferimenti finanziari effettuati tramite il *JP* è dovuto al sempre maggior interesse espresso da parte dei donatori bilaterali verso il modello del *General Budget Support*. Da un lato si è avuta l'adesione al programma di nuovi paesi donatori, vedi la Finlandia, l'Italia, la Germania e il Portogallo e dall'altro si è registrato un aumento degli impegni finanziari assunti dai singoli paesi partecipanti, come nel caso del Regno Unito, i cui aiuti al Mozambico saranno allocati, per circa il 70% del totale, direttamente nel Bilancio Generale dello Stato.

## 2.2. La struttura del *Joint Donor Programme*

33. L'adesione al *Joint Programme* avviene mediante l'adesione all'accordo multilaterale, detto *Joint Agreement (JA)*, e la sottoscrizione di un accordo bilaterale con il GoM. Mentre nel *JA* vengono stabiliti i termini, le condizioni e le procedure comuni alle quali le parti aderiscono per il funzionamento e la prosecuzione del *JP*, negli accordi bilaterali vengono definiti gli impegni finanziari con cui ogni paese donatore partecipa al programma. Inoltre, negli accordi bilaterali, i donatori inseriscono delle condizionalità specifiche dalle quali dipende la loro partecipazione finanziaria al *Joint Programme*. L'esistenza di condizioni e vincoli politici, economici o finanziari nei singoli accordi bilaterali determina il sorgere di un problema di doppie condizionalità, problema che è in via di superamento attraverso la riformulazione di un nuovo *Joint Agreement* comune (vedi punto 2.6).

34. Il *Joint Programme* si basa sull'esistenza di un dialogo continuo e strutturato fra i membri del G15 e fra quest'ultimo e il GoM. Il dialogo interno si articola in incontri periodici del gruppo degli economisti e in riunioni mensili dei capi missione/cooperazione (HoM/HoC), mentre il processo di dialogo tra il G15 ed il GoM è organizzato in incontri specifici, a cui si aggiungono gli incontri dei *Budget Working Group* (BWG) e l'incontro annuale della *Joint Review*, JR.

35. Il gruppo degli economisti è un forum di discussione a cui partecipano gli esperti economisti di ogni paese del G15. Le riunioni sono presiedute da un presidente e da un vicepresidente, eletti annualmente a seguito di una votazione interna. Per ogni incontro viene definita un'agenda settimanale, che fissa i punti e le tematiche trattate durante le riunioni, e viene redatto un rapporto. L'esistenza di un sistema di documentazione interna, oltre a creare un maggior coordinamento nei lavori, riduce i costi di apprendimento che caratterizzano la partecipazione alle riunioni da parte di nuovi membri. Alle riunioni assistono anche, in qualità di osservatori esterni, i rappresentanti di alcuni paesi non aderenti al G15, al fine di comprendere i meccanismi del *Joint Programme* e favorirne l'eventuale adesione. Le riunioni del gruppo degli economisti sono inoltre aperte alla partecipazione dei rappresentanti delle principali organizzazioni internazionali (FMI, UNIDO, UNDP), in considerazione dell'importanza che queste rivestono nella politica di stabilità macroeconomica e finanziaria del Paese. La Banca Mondiale ha recentemente aderito all'Accordo comune dei donatori, pur con le debite eccezioni che le impone lo statuto interno.

36. Il gruppo degli economisti è in sostanza l'organo esecutivo del G15. A livello tecnico-operativo, il gruppo degli economisti è strutturato in sottogruppi di lavoro, costituiti da due o più esperti economisti, ai quali viene affidato un compito di indagine e analisi su tematiche specifiche. La creazione di gruppi di lavoro focalizzati settorialmente, permette di migliorare il livello di analisi e discussione interna al gruppo. I membri di ogni sottogruppo di lavoro sono scelti in considerazione delle aree tematiche e settoriali di intervento delle cooperazioni di appartenenza, così da valorizzare i "vantaggi comparati" acquisiti. Ad esempio, al Regno Unito (DFID) e alla Danimarca (DANIDA) è stato affidato il settore della pubblica amministrazione, alle cooperazioni dei paesi scandinavi il settore finanziario e bancario, mentre alla Svizzera il processo di riforme del sistema tributario.

37. Durante le riunioni settimanali del gruppo degli economisti avviene la discussione e la valutazione *in itinere* interna al G15, sui risultati del sistema di monitoraggio del *Joint Programme*. In base a quanto stabilito nel *Joint Agreement*, il sistema di monitoraggio si basa su cinque strumenti: due rapporti ufficiali forniti direttamente dal GoM e tre rapporti risultanti da un processo indipendente di *auditing* esterno. Per quanto riguarda i primi due, il *Joint Agreement* prevede che il GoM si impegni a fornire al G15 un rapporto trimestrale sull'esecuzione finanziaria del *Joint Donor Programme*, creato ad hoc per il monitoraggio finanziario del programma, e un rapporto trimestrale sull'esecuzione del Bilancio, rappresentato dal già esistente *Relatório de Execução do Orçamento do Estado*.

38. I rapporti finanziari forniscono trimestralmente le informazioni sulla corretta esecuzione dei trasferimenti dei flussi finanziari secondo i meccanismi prestabiliti nel *Joint Agreement*, mostrando: a) i flussi di cassa in entrata ed in uscita nel conto estero comune intestato al Banco del Mozambico (BoM); b) il trasferimento dei fondi dal conto estero al conto transitorio in Metical (la valuta mozambicana), con l'indicazione del tasso di cambio applicato; c) i movimenti dal conto transitorio al conto di Tesoreria (il funzionamento dei trasferimenti finanziari sarà successivamente dettagliato).

39. I rapporti trimestrali sull'esecuzione del bilancio, elaborati e divulgati dal GoM in base alle regole e alle procedure di redazione del bilancio secondo termini di legge, mostrano: a) il totale delle entrate confrontate con quanto incassato nel corrispondente periodo; b) il totale delle spese confrontate con quelle messe a bilancio per il corrispondente periodo; c) il bilancio, indicando chiaramente ogni deficit o surplus; d) l'ammontare dei finanziamenti interni od esterni (*net lending*); e) la scomposizione delle entrate totali rispetto ai classificatori budgetari; f) la scomposizione delle spese rispetto ai classificatori divisi per categorie: economici, funzionali, organici e territoriali.

40. I rapporti si riferiscono ai trimestri dal 1 gennaio al 31 marzo, dal 1 aprile al 30 giugno, dal 1 luglio al 30 settembre e dal 1 ottobre al 31 dicembre. Sono presentati dal GoM, e discussi con il gruppo degli economisti durante gli incontri del *Budget Working Group*. I BWG, presieduti da una rappresentanza del MPF, sono incontri trimestrali durante i quali viene discussa l'esecuzione trimestrale del Bilancio dello Stato e i progressi raggiunti nell'attuazione del PRSP. Annualmente, in concomitanza di un BWG, vengono presentati al gruppo degli economisti e al GoM i tre rapporti risultanti dal processo di *auditing* esterno. Questi consistono nel rapporto di valutazione sulla documentazione finanziaria del JP, che viene effettuato da una società di consulenza internazionale; nel rapporto di valutazione sull'esecuzione del bilancio eseguita dal Tribunale Amministrativo (TA); e nella valutazione dell'Ispettorato Generale delle Finanze (*Inspeção Geral das Finanças*, IGF), in collaborazione con un controllore scelto di comune accordo tra il G15 ed il GoM, sulle performance rispetto ai risultati raggiunti in uno specifico settore prioritario (*Value for Money* - VfM).

41. Il processo di *auditing* finanziario viene svolto da una società internazionale di revisione, che analizza contabilmente i rapporti finanziari trimestrali sull'esecuzione del JP forniti dal Governo del Mozambico. L'obiettivo è quello di verificare che il flusso dei trasferimenti avvenga in accordo con le procedure e i meccanismi di trasferimento prestabiliti nel *Joint Agreement*. I risultati dell'*auditing*, riportati nel rapporto annuale finale, sono sottoposti all'esame sia del GoM, che dei donatori entro, e non oltre, tre mesi dalla fine dell'anno fiscale mozambicano.

42. L'*auditing* sul Bilancio dello Stato viene effettuata dal Tribunale Amministrativo, il quale, in base alla Costituzione mozambicana, è l'organo istituzionale indipendente preposto alla revisione ed al controllo sui rapporti

finanziari governativi<sup>7</sup>. Annualmente il TA redige una relazione sul Bilancio dello Stato, la quale viene presentata all'Assemblea della Repubblica per l'approvazione. Nell'ambito del *Joint Programme*, il rapporto viene illustrato al Governo ed al gruppo degli economisti nel corso di un BAG.

43. *L'auditing VfM* viene condotta invece su uno specifico settore prioritario del PRSP, al fine di valutare l'aderenza ai principi di economicità, efficienza ed efficacia dell'impiego dei fondi allocati a bilancio tramite il *JP* da parte del GoM. Nel 2003 è stato analizzato dall'IGF, in collaborazione con la Cooperazione svizzera e quella svedese, il fondo sulle strade, nel settore delle infrastrutture pubbliche. Il processo di auditing, oltre a essere una forma di controllo nell'ambito del *JP* sull'impiego delle risorse pubbliche in un determinato settore, può rappresentare un'occasione di capacity building a disposizione dell'IGF.

44. Al fine di rafforzare il processo di monitoraggio sull'esecuzione del *Joint Programme* all'interno del gruppo degli economisti sono in fase di elaborazione due ulteriori sottogruppi di lavoro, il *financial execution working group* ed il *budget execution working group*, le cui mansioni sono rispettivamente di indagine e analisi dei rapporti trimestrali sull'esecuzione finanziaria del *Joint Programme* e dei rapporti trimestrali sull'esecuzione del bilancio forniti dal GoM. La creazione di due gruppi di lavoro specificatamente preposti e focalizzati sull'analisi e la valutazione dei rapporti periodici forniti dal GoM, permette di migliorare il processo cognitivo interno al gruppo degli economisti, rendendo maggiormente efficaci gli incontri trimestrali con il MPF.

45. Mentre il gruppo degli economisti rappresenta lo strumento tramite il quale viene gestito operativamente il processo di monitoraggio interno al gruppo dei donatori e il processo di dialogo con il GoM, le riunioni mensili dei Capi Missione/Capi Cooperazione (HoM/HoC) rappresentano lo strumento direttivo e di coordinamento del G15. Durante le riunioni degli HoM/HoC vengono definite in base a quanto elaborato internamente al gruppo degli economisti, le linee guida operative e gli indirizzi politici per l'attuazione del *Joint Programme*.

### 2.3. La Joint Review

46. Il momento chiave del processo di dialogo tra le parti è rappresentato dalla riunione annuale della JR. Questa si tiene generalmente nei mesi di aprile/maggio e vi partecipano i 13 donatori, la CE e la BM, rappresentati dagli HoM/HoC, dal gruppo degli economisti e dalle rappresentanze diplomatiche di ogni paese, nonché dai funzionari provenienti dalle capitali e il Governo del Mozambico rappresentato da vari ministeri, fra i quali il MPF. Alla *Joint Review* sono inoltre presenti alcune direzioni provinciali del Paese, il Fondo Monetario Internazionale, le Nazioni Unite ed alcuni paesi non aderenti al *Joint Programme* in veste di osservatori esterni.

---

<sup>7</sup> Art. 173 della Costituzione "... The Administrative Court shall control the legality of administrative acts and shall supervise the legality of public expenditure. ..."

47. La JR consiste in una verifica annuale del *Joint Donor Programme* tramite la quale si sviluppa un confronto tra le parti sia di tipo politico che di carattere tecnico. Nel corso dell'incontro vengono presentati i risultati dei rapporti periodici forniti dal GoM e del processo di *auditing* esterno e sulla base di questi discussi e valutati i progressi raggiunti dal Governo nell'attuazione delle proprie politiche. Durante l'incontro viene inoltre presentato un rapporto, elaborato dal Ministero della Pianificazione e delle Finanze, sull'impatto avuto dal *Joint Programme* sul processo di riduzione dei livelli di povertà nel Paese.

48. Nel corso della JR la valutazione delle performances raggiunte dal GoM si basa su un approccio comparativo: in base agli esiti del processo di monitoraggio, i risultati delle politiche governative e i progressi raggiunti nelle aree prioritarie del PRSP vengono raffrontati con quanto programmato dal GoM nel corso della *Joint Review* dell'anno precedente. Dal punto di vista tecnico, il dialogo tra le parti verte sul funzionamento operativo dei meccanismi del programma. La valutazione tecnica del *JP* è assistita da un consulente esterno, incaricato di comune accordo dal G15 e dal GoM, il quale fornisce una valutazione dettagliata sul funzionamento del *Joint Programme* e sulle osservazioni tecniche poste dalle parti sulle procedure operative (*learning assessment*).

49. La *Joint Review* si conclude con la redazione di un documento finale, l'*Aide Memoire*, discusso e formalmente approvato tra le parti. Il documento contiene i risultati del processo di monitoraggio, gli obiettivi definiti dalle parti per l'anno successivo oltreché un giudizio complessivo sull'azione del Governo nella lotta alla povertà. L'esito positivo dell'*Aide Memoire* rappresenta la condizione necessaria alla prosecuzione del programma e al mantenimento degli impegni finanziari assunti dai donatori nell'ambito del *JP*. Se l'esito dell'*Aide Memoire* non dovesse essere positivo il gruppo dei donatori nel suo insieme, o ciascun donatore individualmente, valuterà se sospendere le erogazioni finanziarie per l'anno successivo.

50. Nel 2004, la *Joint Review* si è conclusa con una valutazione complessivamente positiva sia dal punto di vista politico che tecnico. Per quanto riguarda l'attuazione del PARPA sono stati riscontrati progressi nel processo di riduzione della povertà nel Paese evidenziando dei miglioramenti nella qualità della vita dovuti alla riduzione del tasso di analfabetismo, al miglioramento dei servizi sanitari generali e materni ed all'aumento del reddito pro-capite. La percentuale di popolazione al di sotto della soglia di povertà assoluta si è ridotta dal 69% al 54%. A livello macroeconomico, le *performances* di crescita sono state soddisfacenti: il tasso di crescita del PIL nel 2003 è stato del 7%, grazie all'elevata crescita nel settore agricolo (cresciuto nel 2002 del 6,5%), il livello d'inflazione e il tasso di cambio sono rimasti stabili. La stabilità economica rimane tuttavia fragile a causa di un elevato deficit fiscale, una forte dipendenza dal finanziamento estero, alla ricapitalizzazione delle due maggiori banche del Paese ed al valore del tasso di interesse di circa il 30%. La mobilitazione delle risorse interne è un aspetto cruciale per la riduzione della dipendenza del GoM dagli aiuti esterni. In

questo ambito si è sottolineato un aumento in termini assoluti del 10% delle risorse finanziarie interne e del 14,4% rispetto al PIL.

51. Dal punto di vista tecnico è emersa, da parte mozambicana, la necessità di eliminare il problema delle doppie condizionalità. Le condizionalità bilaterali sono state discusse internamente al gruppo dei donatori e inserite all'interno del nuovo *Joint Agreement*. Gli accordi bilaterali dovrebbero quindi divenire semplici addendi tecnici al *Joint Agreement*, nei quali definire i termini degli impegni finanziari e gli aspetti tecnici dei programmi di *Budget Support* di ogni singolo donatore, perdendo l'aspetto vincolante dovuto alla presenza delle condizionalità bilaterali.

#### 2.4. Meccanismi comuni di trasferimento finanziario

52. Con la positiva chiusura della *Joint Review* gli impegni finanziari assunti da parte di ogni donatore vengono formalizzati in una scheda di esborso comune tramite la quale vengono pianificati i versamenti annuali. Questi possono avvenire o in un'unica tranche o essere ripartiti su più tranche in differenti trimestri. In seguito all'approvazione da parte dell'Assemblea della Repubblica della proposta di bilancio per l'anno successivo, elaborato dall'MPF, i donatori nel mese di dicembre confermano i termini temporali dei versamenti stabiliti nella scheda di esborso aggiustandoli al ciclo di bilancio in modo da integrare le risorse finanziarie allocate ai piani di spesa annuali del GoM.

53. Nel corso dell'anno ogni versamento finanziario viene effettuato secondo la procedura prevista dal meccanismo comune di trasferimento dei finanziamenti stabilito nel *Joint Agreement*. L'Accordo prevede che ogni tranche di versamento venga depositata presso un conto estero comune istituito presso la Deutsche Bank di Francoforte intitolato "Mozpool Support" e intestato al Banco del Mozambico. Entro 48 ore lavorative dalla data di ogni versamento, il Banco del Mozambico è tenuto ad accreditare in un fondo transitorio istituito presso di sé ed intestato al MPF, l'equivalente in Metical dell'importo versato dal donatore in valuta estera<sup>8</sup>. Successivamente i fondi vengono trasferiti dal conto transitorio al conto centrale intestato alla Tesoreria di Stato.

54. L'armonizzazione dei finanziamenti tramite uno strumento di pianificazione degli esborsi (scheda di esborso) e un meccanismo comune di trasferimento finanziario, determina per il MPF una maggior prevedibilità nell'allocatione dei fondi e una maggior certezza sulle effettive disponibilità finanziarie a bilancio nel corso dell'anno. L'armonizzazione dei versamenti tramite una scansione temporale degli esborsi permette inoltre di ammortizzare i possibili problemi di volatilità dei singoli versamenti causati dai ritardi dovuti alle procedure di esborso dei donatori. Il mancato rispetto da parte di un donatore dei termini temporali stabiliti per ogni versamento

---

<sup>8</sup> In base ai termini dell'Agreement tutti gli interessi attivi bancari maturati sul conto estero dovranno essere imputati al MPF ed inseriti nelle entrate di Bilancio del Stato.

nella scheda di esborso infatti può essere compensato dai versamenti, effettuati nel medesimo trimestre, da parte di altri donatori. In considerazione della necessità di aumentare la trasparenza e la prevedibilità nei meccanismi di funzionamento del *JP* è in atto tra le parti un processo di dialogo sulla necessità di revisionare il funzionamento del programma tramite il riesame e la modifica del *Joint Agreement*.

55. Oltre alla necessità di affrontare il già citato problema delle “doppie condizionalità”, da parte mozambicana, è emersa la necessità di rivedere la definizione degli aspetti temporali delle schede di esborso comune. In base a quanto asserito dal MPF infatti la scansione temporale dei versamenti dovrebbe avvenire preferibilmente su base mensile piuttosto che su base trimestrale. Questo permetterebbe una maggiore integrazione delle risorse allocate tramite il *JP* al ciclo di bilancio in considerazione delle necessità di spesa sia a livello settoriale sia a livello provinciale e distrettuale.

56. Un ultimo aspetto, emerso durante il dialogo tra le parti, che rischia di minare la trasparenza del processo di trasferimento finanziario, riguarda il problema delle commissioni bancarie poste dal Banco del Mozambico sulle operazioni di trasferimento. I fondi versati dai donatori nel corso del 2002 sono stati sottoposti ad una commissione bancaria dell'1% al momento del loro trasferimento dal conto estero comune al conto transitorio intestato al Ministero della Pianificazione e delle Finanze.

## 2.5. Performance Assessment Framework

57. Il gruppo dei donatori, congiuntamente con la Banca Mondiale, ha elaborato con il GoM uno strumento di monitoraggio, la Performance Assessment Framework (PAF), mediante la quale poter misurare i progressi effettivamente raggiunti nell'attuazione delle politiche governative.

58. La partecipazione della Banca Mondiale all'elaborazione della PAF è dovuta alla creazione di un nuovo programma di finanziamento, il *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC). Questa è una recente modalità di finanziamento, che dovrebbe progressivamente diventare predominante nell'ambito del supporto finanziario IDA/WB (International Development Authority/World Bank) per l'implementazione delle politiche di riduzione della povertà. Il programma, attuabile per i paesi eleggibili IDA<sup>9</sup>, prevede un finanziamento a una o due tranches, a seconda della capacità di crescita del paese. La durata è generalmente di tre anni e il credito previsto è (in media) di 150 milioni di USD. Il programma di finanziamento ha una componente centrale di riforma della pubblica amministrazione, con una particolare enfasi sulla gestione del budget e delle finanze pubbliche. A questi settori chiave, si aggiunge ogni anno un settore straordinario da monitorare. Il PRSC attualmente coinvolge già 5 paesi (Albania, Burkina Faso, Guyana, Uganda e Vietnam) a cui si aggiungerà il Mozambico con un programma di 4 anni e un budget di 50

---

<sup>9</sup> I paesi sono selezionati secondo il reddito pro-capite (nel 2001 equivalente a un reddito lordo pro-capite di 875 USD). Nel 2003, 77 paesi sono stati considerati eleggibili e fra questi il Mozambico.

milioni di USD il primo anno, fino a 80/90 milioni USD l'ultimo anno. I settori che si aggiungeranno a quelli chiave (sistema fiduciario, sistema legale/giudiziario, riforma del settore pubblico, consolidamento del sistema finanziario/bancario e lotta al HIV/AIDS) sono rispettivamente l'educazione, la salute, l'agricoltura e l'acqua. Il PRSC comincerà agli inizi del 2004 in accordo ai risultati degli indicatori della matrice PAF.

59. La PAF consiste in una matrice pluriennale (annesso 2) tramite la quale vengono valutati i risultati raggiunti dal GoM in ogni settore prioritario del PRSP. Nella matrice sono inseriti gli obiettivi strategici di ogni settore prioritario. Per ognuno di essi vengono definiti dei sotto-obiettivi e riportati gli interventi che il GoM si impegna ad attuare per il loro raggiungimento. Ad ogni sotto-obiettivo corrisponde un indicatore il quale rappresenta, in termini percentuali, numerici o assoluti, il risultato atteso degli interventi governativi.

60. Annualmente vengono monitorati i risultati effettivamente raggiunti dal GoM, comparandoli con i risultati attesi. Gli indicatori di valutazione rappresentano quindi i *target* che il GoM si impegna a raggiungere annualmente in ogni sotto-obiettivo.

61. L'elaborazione degli indicatori avviene in base a quattro parametri di valutazione dei risultati dell'azione governativa: la conformità, l'efficienza, l'efficacia e l'impatto. Per conformità si intende la rispondenza delle azioni di governo agli obiettivi politici prestabiliti per ogni settore prioritario. L'efficienza si suddivide a sua volta in allocativa, tecnica ed estera. La prima riguarda l'efficienza con la quale sono allocate a bilancio le risorse sulla base delle priorità d'azione stabilite a livello settoriale. L'efficienza tecnica fa riferimento all'efficienza con cui vengono attuati gli interventi in base alle risorse disponibili. Mentre l'efficienza estera si riferisce ai costi sostenuti dal GoM nel reperimento delle risorse estere. L'efficacia è riferita al tasso di realizzazione dei programmi governativi ed al raggiungimento degli obiettivi prestabiliti. Infine, per impatto si intende l'effetto di medio periodo ottenuto dagli interventi governativi.

62. La PAF assumerà una funzione chiave nel processo di monitoraggio del *Joint Programme* divenendo lo strumento di riferimento per il controllo sull'effettivo raggiungimento degli obiettivi di sviluppo prestabiliti dal GoM. La matrice, definendo dei parametri ai quali il GoM è tenuto ad attenersi, potrà diventare uno strumento puntuale a disposizione dei donatori, nel controllo dell'attuazione delle politiche governative.

63. Tuttavia, ancora non è chiaro il ruolo che dovrà rivestire la PAF nel processo di monitoraggio. Essa potrà essere sviluppata come strumento nel quale vengono definiti gli indicatori di valutazione ai quali il GoM si dovrà attenere rigidamente oppure come strumento più flessibile, nel quale gli indicatori di valutazione verranno considerati le mete alle quali il Governo dovrà tendere. A tal proposito, dalla matrice PAF, è stata estratta una sottomatrice sulla quale la discussione è quanto mai attenta<sup>10</sup>.

---

<sup>10</sup> Per esigenze di stampa, l'annesso 2 riporta la sottomatrice della PAF, essendo la versione integrale di oltre 40 pagine.

## 2.6. Il nuovo Accordo fra i donatori

64. In contemporanea alla stesura di questo documento, è stato definito un nuovo Accordo fra i donatori che partecipano al *General Budget Support* e il Governo del Mozambico, denominato *Memorandum of Understanding (MoU)*. Il nuovo accordo risponde a due esigenze principali. Da un lato la richiesta da parte del Governo del Mozambico di una maggior trasparenza in relazione alla prevedibilità dei flussi finanziari, così come al problema delle doppie condizionalità. Dall'altro lato, la necessità di una politica di monitoraggio coordinata fra i donatori, che riduca al minimo i costi di transazione.

65. Questi intenti sono stati a lungo dibattuti, nell'arco del 2003, sia fra i donatori al loro interno sia durante un seminario organizzato appositamente su questo tema fra i donatori e il GoM. Il risultato di questo processo è un accordo sulle condizionalità e sul meccanismo di risposta dei donatori. Rispetto al *Joint Agreement* attualmente in vigore, la principale novità relativamente alle condizionalità dei donatori consiste nella PAF, mentre il meccanismo di risposta è un capitolo completamente nuovo. Quest'ultimo prevede che i donatori dichiarino il piano degli esborsi per l'anno  $n+1$  dopo la JR (aprile-maggio) e lo confermino entro il 30 agosto dello stesso anno. Per coloro il cui programma di GBS, prevede tranche di esborso variabili si è inoltre previsto un meccanismo separato (vedi la Svizzera, la Svezia e la Banca Mondiale)

66. Altra rilevante novità del MoU è la partecipazione a quest'ultimo della Banca Mondiale, non più in qualità di ente osservatore, ma in qualità di ente firmatario dell'Accordo. La partecipazione della Banca Mondiale ad un Accordo di questo tipo è una novità assoluta.

67. Il nuovo MoU, nonostante rimanga ancora estremamente articolato, rappresenta un notevole avvicinamento delle diverse posizioni dei donatori e del Governo e rappresenta un'applicazione concreta della filosofia promossa dalla comunità internazionale nelle conferenze sul finanziamento per lo sviluppo di Monterrey (2002) e sull'armonizzazione di Roma (2003).

## 3. Partecipazione italiana al Joint Programme

68. L'adesione al *JP*, tramite l'attuazione del programma bilaterale di finanziamento diretto al Bilancio Generale del Governo del Mozambico, rappresenta il primo caso assoluto di partecipazione dell'Italia ad un programma di *General Budget Support*. L'avvio del primo programma bilaterale di finanziamento diretto al Bilancio Generale del Mozambico rappresenta per la Cooperazione italiana un caso pilota diventando un modello di intervento innovativo estendibile ad altri paesi.

69. Anche il Ministero italiano dell'Economia e delle Finanze, Dipartimento del Tesoro, nel luglio 2003 si è dichiarato favorevole al finanziamento di programmi di sostegno diretto al Bilancio dello Stato. In un messaggio indirizzato per conoscenza all'Ambasciata di Maputo, il dirigente del

Dipartimento del Tesoro scrive "... si esprime parere favorevole alla concessione di un contributo italiano al programma [...]. L'esistenza di un gruppo più nutrito di partners permette di aumentare il leverage verso il Governo del Mozambico, affinché dia priorità a politiche orientate alla riduzione della povertà, migliori le capacità endogene particolarmente nel campo della gestione finanziaria, in coordinamento con gli sforzi perseguiti in ambito Banca Mondiale e FMI per quanto riguarda l'innalzamento degli standard fiduciari e della gestione della spesa pubblica. Il sostegno italiano appare in linea con la filosofia sancita all'HLF di Roma (febbraio 2003) ..."

70. Questa novità, che si affianca alla già esistente partecipazione finanziaria al fondo comune del programma PROAGRI<sup>11</sup>, rientra nel processo di ridefinizione delle politiche di cooperazione, come passo successivo all'approccio settoriale, finanziando non più il bilancio del singolo Ministero, come nel caso del PROAGRI, ma direttamente il Bilancio generale del Governo del Mozambico. Oltre al GBS è in fase di valutazione la possibilità di sviluppare due ulteriori programmi settoriali: nel settore sanitario e dell'educazione.

71. In seguito alla valutazione positiva data nel 2001 dal Gruppo Consultivo della World Bank sugli impegni del Governo mozambicano e sulla forte interazione e collaborazione tra i donatori del *JP*, l'Italia ha iniziato circa due anni fa il proprio processo di avvicinamento al *Joint Donor Programme*. La partecipazione al *JP* venne espressamente richiesta tramite lettera da parte del Ministro degli Esteri, in considerazione dell'importanza che la politica della Cooperazione italiana riveste in Mozambico.

72. Inizialmente l'Italia ha assunto un ruolo di paese osservatore, in qualità del quale è stato possibile, nonostante la non sottoscrizione dell'accordo comune, assistere alle riunioni settimanali del gruppo degli economisti e alle *Joint Review*. Questa partecipazione ha messo in luce l'importanza dell'adesione al *Joint Programme*, sulla base di due ordini di motivi. Innanzitutto la mancata partecipazione al programma comportava per l'Italia l'esclusione da un "tavolo di discussione" di fondamentale importanza nel processo di dialogo politico con il GoM e un isolamento nell'azione di cooperazione. In secondo luogo, l'Italia potrà apportare, all'interno del *JP*, i suoi "vantaggi comparati", assumendo un ruolo di riferimento in quei settori in cui è storicamente presente nel paese, come la sanità, l'agricoltura e l'educazione.

73. Le politiche della Cooperazione italiana attuate nel Paese sono al momento incentrate sia su interventi puntuali, con programmi e progetti sviluppati in maggior parte a livello locale, sia su programmi orientati al rafforzamento delle strutture statali a livello centrale. L'adesione al *JP* e

---

<sup>11</sup> Il PROAGRI è iniziato nel 1997 con la partecipazione di: Olanda, Danimarca, Svezia, Irlanda, Stati Uniti, Regno Unito, Banca Mondiale, Commissione Europea ed IFAID. Il Programma prevede la partecipazione ad un fondo comune, istituito presso il Banco del Mozambico ed intestato al MPF, mediante il quale viene finanziato il Ministero dell'Agricoltura. Le performances raggiunte nell'attuazione delle politiche di sviluppo rurale, vengono monitorate dai donatori, durante incontri periodici con il GoM, sulla base di una matrice di valutazione elaborata di comune accordo tra le Parti.

l'attivazione del programma di *Budget Support* ad esso correlato, risultano in linea con quanto stabilito dall'Accordo Quadro dell'11 ottobre 1996, firmato a Maputo tra il GoM e l'Italia, che regola la cooperazione allo sviluppo tra i due paesi. La partecipazione italiana al *Joint Programme* rientra quindi nel contesto delle attività di cooperazione programmate di concerto con le autorità mozambicane e formalizzate nel Programma Triennale di Cooperazione sottoscritto a Maputo nel dicembre 2000.

74. Dal punto di vista amministrativo, il programma di GBS è indirizzato al settore "buon governo". Ciò non esclude il problema che può derivare da una possibile incongruenza del programma bilaterale con il principio di non fungibilità. A differenza dell'approccio per progetti e per programmi, in cui i finanziamenti sono indirizzati a specifiche azioni puntuali o a determinati settori, nel caso del finanziamento al Bilancio generale dello Stato, l'impiego da parte del Governo delle risorse allocate non può essere sottoposto a nessun tipo di controllo di spesa se non, indirettamente, mediante i settori prioritari definiti nel PRSP.

75. Tale incongruenza, se così si può chiamare, in realtà non è tale. Il programma di supporto al bilancio in Mozambico è completamente orientato verso l'attuazione del PRSP. L'adesione al BS non può avvenire sulla base del tutto o niente. Esiste una prima fase che si potrebbe definire di studio o di transizione che deve consentire a tutti gli attori coinvolti di acquisire la confidenza necessaria, ed eventualmente di adeguare i propri programmi e modalità di esecuzione. Occorre evitare di considerare il BS come una bacchetta magica che consentirà di risolvere in poco tempo il problema dello sviluppo. Si tratta, in realtà, di uno dei tanti strumenti di cooperazione, forse il più avanzato, ma non certamente l'unico. La partecipazione al BS è il punto di arrivo di un percorso pragmatico centrato su una sempre più fattiva collaborazione e coordinazione tra donatori.

76. L'adesione formale al *Joint Programme* segue la firma dell'accordo bilaterale con il Governo del Mozambico (5/11/03). In base a quanto stabilito nel *Joint Agreement* l'adesione al *Joint Programme* da parte di un paese donatore prevede l'invio, agli altri paesi aderenti al programma e al Governo del Mozambico, di una lettera formale riportante l'intenzione di partecipare al programma.

77. Il finanziamento rientra nel Programma Triennale tra l'Italia e il Mozambico e prevede un importo totale di 10 milioni di Euro. Di questi, 400 mila Euro saranno imputati ad un fondo per l'assistenza tecnica, mentre i restanti 9,6 milioni di Euro verranno effettivamente destinati al Bilancio del GoM. In base ai termini definiti nell'accordo bilaterale, il finanziamento verrà erogato in forma "non targeted" su un arco temporale triennale (2003-2005) mediante tre tranche annuali di uguale importo (3,2 milioni di Euro).<sup>12</sup>

78. L'erogazione delle tranche dipenderà, oltreché dal positivo esito della *Joint Review*, dall'esito della consultazione annuale sui progressi raggiunti dal

---

<sup>12</sup> L'erogazione di ogni singola tranche avverrà in accordo con le procedure e le regole comuni di esborso definite nel MoU.

Governo mozambicano nell'ambito del *Poverty Reduction and Growth Facility* del Fondo Monetario Internazionale<sup>13</sup> e in particolare sullo status "on track". Mentre la *Joint Review* ha il ruolo di monitorare il processo di riforme istituzionali, le consultazioni annuali del FMI nell'ambito del PRGF, assumono un ruolo di garanzia internazionalmente riconosciuta sulla solidità macroeconomica e finanziaria del Paese.

79. In base a quanto stabilito nell'accordo bilaterale, con l'esito positivo della JDR e constatato il rispetto della seconda condizionalità, il Governo italiano, tramite l'Ambasciata a Maputo o la Direzione Generale Cooperazione allo Sviluppo (DGCS), rilascia un "nulla osta" all'esecuzione del finanziamento, il quale viene effettuato secondo i termini temporali definiti nella scheda di esborso comune. Alla fine del triennio sarà elaborato un resoconto finale con le considerazioni conclusive sull'attuazione del programma nel corso del triennio.

## **Conclusioni**

80. Il finanziamento diretto al Bilancio Generale dello Stato è dunque una modalità di cooperazione che si sta affermando con forza sulle altre forme di assistenza allo sviluppo.

81. Poniamo infine l'attenzione su una potenziale contraddizione del programma di GBS. Se da un lato, infatti, il progetto è mirato a incrementare il livello di *ownership* del Governo locale del Mozambico che l'approccio a progetti tende invece a ridurre, dall'altro lato vi è il rischio che la necessità di verificare la corretta allocazione dei fondi comporti un controllo invasivo delle politiche locali.

82. Le obiezioni sulla non tracciabilità dei fondi e la conseguente perdita di visibilità bilaterale andrebbero inquadrate nel quadro della incisività che il Paese donatore ha sull'attuazione di politiche nazionali per lo sviluppo, anche se, come visto, il problema di un'ingerenza nelle politiche nazionali potrebbe rappresentare un limite. Limite che in realtà non si dovrebbe porre dato che alla base della partecipazione al budget support vi è la *mutual accountability*, intesa come rapporto fiduciario tra i due partner di cooperazione.

83. Le perplessità che manifestano alcuni donatori a sostenere tale approccio, se non suffragate da analisi chiare, dipendono da una certa reticenza degli operatori di cooperazione, siano essi tecnici o politici, a rinunciare ad un approccio progetto al quale sono abituati. È quindi necessario che i programmi di supporto al bilancio inizino solo quando si sia stabilito questo rapporto fiduciario tra donatore e beneficiario oppure, qualora si tratti di programmi congiunti, tra tutti i diversi partner che concorrono alla realizzazione del programma - che non è un ipotetico programma, ma il

---

<sup>13</sup> La pubblicazione dei risultati della consultazione annuale del FMI sul *Poverty Reduction and Growth Facilities* dipende esclusivamente dal GoM.

programma governativo. Se il donatore non è convinto della validità del programma governativo o della sua gestione finanziaria non sussistono, ovviamente, le condizioni per una sua adesione.

84. Nel caso del Mozambico, sino ad oggi si è presentata un'unica occasione di dissenso tra donatori e Governo del Mozambico: il caso di ricapitalizzazione delle due principali banche del Paese coinvolte in scandali di corruzione. Il General Budget Support fu in quell'occasione sospeso per alcuni mesi.

**Annesso 1. Tabella erogazioni 2003**

DONOR	Currency	I Quarter					II Quarter			III Quarter			IV Quarter			Total disbursed	
		PLEDGE FOR 2003 Domestic Currency (mil)	PLEDGE FOR 2003 USD (mil)	Amount in domestic currency	Amount in USD	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency	Amount in USD	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency	Amount in USD	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency	Amount in USD	Date of Disb'ment	Total in Domestic Currency	Total In USD
Belgium	EUR	3	3.65										3	3.65		3	3.65
Denmark	DKK	60.0	8.8	30	4.191	Jan 9th	30	4.645	June 25th							60.0	8.8
European Commission	EUR	41	47.8	30	31.165	Jan (from last year)							34.4	39.8	October 3rd Variable tranche	41	71
France	EUR	3.0	3.216	3.0	3.216	March 5th										3.0	3.2
Ireland	EUR	6.15	6.5				3.0	3.183	April 3rd	3.15	3.42	Sept 23rd				6.15	6.603
Netherlands	EUR	19.3	22.2	2.3	2.408	Jan 6th (from last year)							13.3	15.374	October 7th	19.3	22.282
Norway	NOK	76	10.497	76	10.497	March 14th							3.7	4.5	Dec	76	10.5
Sweden	SEK	100.0	13.3										100	13.3	Dec	100	13.3
Switzerland	CHF	8	5.3										8	5.3	October 15th	8	5.3
United Kingdom	GBP	10.0	15.654	10	15.654	March 20th										10.0	15.6
Finland	EUR	3.0	3.2							3	3.2	August 28th				3	3.2
<b>Total</b>			<b>140.12</b>														<b>163.43</b>

Tabella previsioni 2004

DONOR	Currency	I Quarter				II Quarter			III Quarter		IV Quarter			Total Disbursed		
		INDICATIVE SUPPORT T FOR 2004 Domestic Currency (mil)	INDICATIVE SUPPORT FOR 2004 USD <sup>14</sup> (mil)	Amount in domestic currency (mil)	Amount in USD (mil)	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency (mil)	Amount in USD (mil)	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency (mil)	Amount in USD (mil)	Date of Disb'ment	Amount in domestic currency (mil)	Amount in USD (mil)	Date of Disb'ment	Total in Domestic Currency (mil)
Belgium	EUR	2		2.5 0.5	3.125 0.625	02/02/04 (from last year)			2							
Denmark	DKK	31	5									31	5			
European Commission	EUR	62.6 <sup>15</sup>	77.7	6.6	8.25	March			56.6	70.7						
France	EUR	3.0	3.65	3.0	3.65	Feb										
Ireland <sup>16</sup>	EUR	6.00	7.24	6.00	7.24	Jan										
Netherlands	EUR	10	12.5						6.25	5						
Norway	NOK	75 <sup>17</sup>	11						75	11						
Sweden	SEK	100	13.6				70	9	30	3						
Switzerland	CHF	10	7.7						10	7.7						
United Kingdom	GBP	15	23.4	15	23.4											
Finland	EUR	4.0	4.8													
Italy	EUR	3.2	4				3.2	3.8	May							
Portugal	USD	1.875	1.5				1.875	1.5	May							
Germany	EUR	3.5	4.2							3.5	4.2					
World Bank	USD															
<b>Total pledged</b>			<b>166.89<sup>i</sup></b>													

<sup>14</sup> 1\$ = 1.25 €(The Economist, 2/02/04)

<sup>15</sup> Of which 6.6 mil is the late disbursement of 2003 variable tranche, 30 mil 2004 fixed tranche, 14 mil 2004 variable tranche (from min 0 to max 14 depending on results), 12 mil € are to finance presidential elections.

<sup>16</sup> Disbursement through one single tranche to be confirmed – still preparing CSP

<sup>17</sup> Estimate – a new three-year agreement is under preparation

Annesso 2 Performance Assessment Framework – Short Matrix (“Short PAF”)

Government Program – PARPA			Priorities		Indicators	Targets			
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		2004	2005	2006	
Poverty reduction through privileged orientation of public services to the most needy populations	Education	Primary Education	Universal education: increase access and retention increase quality of education reduce gender disparities	Implement the 2004-2008 Strategic Plan	EP1 net enrolment rate - total EP1 net enrolment rate – girls  EP1 completion rate – total EP1 completion rate – girls	72% 69%	76% 74%	80% 78%	
	Health	Mother & Child	Maternal mortality reduced	Increase offer of obstetric care	Proportion of institutional deliveries among expected births	47%	49%	51%	
			Infant mortality reduced	Increase coverage of the Extended Vaccination Programme	Number of new users of family planning methods	412,865			
		Expanding access to essential health services	Expand access to quality treatment for communicable and non-communicable diseases	Coverage R >1 year DPT3 and HepB	95%	95%	95%		
		Utilization rate - consultations per inhabitant per year			0.91	0.93	0.94		
	HIV-AIDS	CNCS	Infection and mortality rates reduced	Start implementation of PNCS II	HIV-AIDS prevalence rate in adults	14.9%	15.6%	16.1%	
				Reduction of vertical transmission	# HIV+ pregnant women and neonates receiving PMTCT Prophylaxis	8,000	15,000	20,000	
				Increase access to antiretrovirals	# PLWHA on antiretrovirals	4,000	10,000	29,000	
	Infra-structure	Roads	National network improved	Rehabilitate and improve the national network; Improve the procurement system and execution of works and services	Kms. Rehabilitated Kms Periodic Maintenance Kms Routine Maintenance	813 1,392 13,578	1,160 2,062 14,343	705 2,001 15,247	
		Water	Access increased	Open well and make new connections	% Population with access to potable water	41%	43.4%	45.8%	
		Sanitation	Access increased	Improved latrines, septic tanks	% Pop with access to sanitation services	35%	37%	39%	
	Promotion of economic development, with priority to the rural areas and reduction of the regional unbalances	Agriculture and rural development	Agricultural Services	Promotion of agricultural production	Increase coverage of agricultural outreach services	% agricultural farms assisted by the rural outreach services and/or animal farming during the previous 12 months (public, private and NGOs)	20%	21%	22%
					Facilitate access to funding	Micro-credit clients	80,000	90,000	100,000
Stimulate market mechanisms					% of crop production actually marketed for a selected number of relevant crops	54.5%	57%	59.5%	
Manag. of Natural Resources		Access to land	Simplify mechanisms of obtaining the rights for land tenure	N° of processes authorized in 90 days	2,500	3,000	3,200		
			Promote sustainable usage of irrigation techniques	% of small and medium farms that use irrigation techniques	11.5%	12%	12.5%		
			Stimulate sustainable commercial management of natural resources	% concessions approved with application plans	22%	30%	40%		

Government Program – PARPA			Priorities		Indicator	Targets			
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		2004	2005	2006	
Develop. of education	Education		Universal primary education: - increase access and retention - improve quality of education	Implement 2004/08 strategic Plan: - implement low cost classroom construction - implement teacher training strategy	Implement national programs CRESCER and ADE, and pilot program for low cost construction  Strategic plan 2004/08 approved, implemented, and evaluated				
Creation of favourable environment for private sector action	Ad-hoc legal reforms			Amendment of the Labour Law and Submission to the Assembly of the Republic of the Amended Labour Law.		Published decree 57/03	Law submitted		
				Submit to parliament revised Commercial Code	v				
				Approve the regulations on the licensing of commercial and industrial activities		v			
	Macro-economic and financial policies	Financial system		Strengthen accountability in the banking sector  Improve financial intermediation including for micro, small, medium enterprises and unbanked households:  Reform insurance sector	Approve the inspection regulations for commercial and industrial activities Conduct forensic audit of BAu commissioned to PGR		v	Audit initiated.	Audit finalized.
					Implement IAS on the financial sector (incl. tax harmonisation)		IAS strategy presented	Implementation	Implem.
					Strengthen institutional capacity of BdM and other regulatory authorities		LFL submitted to Parliament; LICEF and regulations prepared	LFL regulations prepared.	Implem.
					Divest of public equities in banking sector		BAu Gov shares sale process initiated; Strategy for BIM Gov. shares sale and public enterprises equity strategy defined.	BIM and public enterprise equity strategies implemented;	
							Chart of Accounts prepared	Pension fund law revised	Implem.
	Reform of the State Financial Administration System			Upgrade efficiency and effectiveness of the management of State funds	Spending in PARPA priority sectors at least 65% of total expenditure less interest payments. Of the 65%, at least half in education and in health.	65%	65%	Indic in Parpa II	
					Implement budgeting through programs, starting in 5 sectors, among which education and health	Develop methodology and choose sectors	Prepare budget 06	Exec. 5 sectors	
					Implement the Sistafe	DPPFs + MPF, MINED pilot	60% of budget in Sistafe	100% of budget	
	Tax Reform			Simpler and more covering, fair and balanced taxation	Create the Revenue Authority by 2006		Submit draft law to parliament	Approve reg. and proced.	Estab. CRA
					Budget revenue collection (% of GDP)	14.7	15	15.3	
Procurement			Creation of a transparent and efficient procurement system	Approve Decree based on international recognized principles on the regulation of contracts for public works, commodities, services and concessions		v			
Audit			Improve coverage and function on internal and external audit	Review functions of internal and external audit institutions		Review	Start implementation		

Government Program – PARPA			Priorities		Targets			
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions	2004	2005	2006	
	Good Governance, Legality and Justice (Fight corruption)	Planning and Monitoring	Harmonization of medium and long term instruments	Insure integration among PES, PARPA and CFMP	v			
		Public Sector Reform	Deconcentration/Decentralization	Adapt the “Balço do PES” to be the primary instrument for PARPA Monitoring	v	v	v	
				<u>Deconcentration</u> Introduce District Planning - number of districts	37	53	67	
				Approve regulation of the Law of Local State Organs and implement	Approve regul. and implem.			
				<u>Decentralization</u> Prepare policy and strategy for decentralization		Prepared	Approved	
				Restructuring plans agreed and implementation started in the areas of Health, Education, Agriculture, MAE (Min. Of State Admin.), MIC and MPF		Plans agreed	Implem	
Rationalization and professionalization of structures and processes	Government approves Medium Term Pay Policy and implementation started		Policy approved	Implem				

Government Program – PARPA			Priorities		Targets				
Strategic Objectives	Areas	Sub-areas	Objectives	Actions		2004	2005	2006	
			Combat corruption	Anti-corruption law		Passed			
				Undertake a study on Good Governance, corruption and provision of services, and develop and implement anti-corruption strategy		Study undertaken	Approved strategy	v	
				Survey on corruption in the justice system (proposing solutions for procedural simplification and other causes of corruption) and recommendations implemented	Survey finalized and results published	v	Publish		
					Follow-up study			v	
				Action Plan approved and implementation started			v		
				Increased Government resources (particularly upgraded staffing) allocated to Anti Corruption Units		v	v	v	
			Justice sector reform	Improve the efficiency in the provision of services by the justice sector	Increase the number of judicial sentences	Increase in % (% to be submitted by the judiciary)	20%	20%	20%
					Reduction in number of prisoners awaiting accusation and trials	Maximum % of prison population awaiting trial	65%	57%	50%
				Simplification and more celerity in the processing	Review the following codes, Civil Procedure, Penal Procedure, Notary, Civil registration, penal code and prison legislation	Submitted to Parliament		v	
					Introduce a commercial section at the Judicial Courts to deal exclusively with commercial disputes	Section established		Submit to parliament law of judicial organization	Approve regulations

## **I Quaderni della Cooperazione Italiana**

N° 1/2003

A. Carvalho Neves, *Alocação Do Crédito Como Factor De Desenvolvimento Das Pmes Em Moçambique*, Janeiro 2003.

N° 2/2003

R. Scuccato, G. Machatine, Mussa I. Hagy, J. A. Daria, F. Vio, G. Borgnolo, *O Impacto Da Sida Nos Serviços De Saúde Em Moçambique. Resultados De Um Estudo Preliminar* Agosto 2003.

N° 3/2003

Carlos Nuno Castel-Branco, *Indústria e Industrialização em Moçambique: Análise da Situação Actual e Linhas Estratégicas de Desenvolvimento*, Novembre 2003.

N° 4/2003

Leonardo Iacovone, Stefano Invernizzi, Justin Stokes – *"Development Venture-Capital Fund. A proposal for Mozambique"* - Novembre 2003

N° 5/2003

Enrico Luzzati, Cecilia Navarra – *"As cooperativas como instrumento de luta a pobreza nos países em via de desenvolvimento. O caso de Moçambique"*- Dezembro 2003

N° 6/2003

Borgarello A., F. Melloni, R. Sozzi, *Programma di Supporto Finanziario al Bilancio Generale dello Stato: (General Budget Support, GBS)*, Maggio 2004.

**AMBASCIATA d'ITALIA  
UFFICIO PER LA COOPERAZIONE ALLO SVILUPPO**

*Ambasciatore Guido Larcher*

*Settore Educazione e Decentrata Giorgia Depaoli  
Settore Macroeconomico Andrea Borgarello  
Settore Statistico e Monitoraggio ONG Anna Zavagno  
Settore Agricoltura e Ambiente Giovanni Sgobaro  
Borse di Studio Dalva Nascimento  
Borsista UNDESA Valentina Ortino  
Responsabile Progetti Agricoli Andrea Garavini  
Responsabile Progetti Sanità Giulio Borgnolo  
Responsabile progetti Educazione Tiziano Cirillo*

**RUA DAMIÃO DE GOIS 381  
MAPUTO - MOZAMBIQUE  
Tel: +258 1 491782/7/8 FAX: +258 1 491725  
E-MAIL: [utl@italcoopmoz.org](mailto:utl@italcoopmoz.org)  
Web Site: [www.italcoopmoz.org](http://www.italcoopmoz.org)**

---