

Proposta di decisione del Consiglio intesa a concedere un'assistenza macrofinanziaria supplementare alla Moldova

(2003/C 20 E/31)

COM(2002) 538 def. — 2002/0236(CNS)

(Presentata dalla Commissione il 2 ottobre 2002)

RELAZIONE**INTRODUZIONE**

Nei primi mesi del 1993 la Moldova avviò un amplissimo programma di stabilizzazione economica e di riforma dei mercati, con il sostegno dell'FMI e della Banca mondiale. Entro il 1995 l'inflazione e il disavanzo di bilancio erano ormai sotto controllo e buoni progressi si registravano anche nelle riforme strutturali, soprattutto nei settori dell'imposizione fiscale, delle privatizzazioni e della liberalizzazione dei prezzi.

In questa fase iniziale del passaggio della Moldova all'economia di mercato, la Comunità europea le aveva accordato il proprio sostegno in vari modi, tra cui due pacchetti di assistenza macrofinanziaria per l'importo rispettivo di 45 milioni e 15 milioni di EUR (decisioni 94/346/CE e 96/242/CE del Consiglio). In entrambi i casi, i prestiti erogati dalla Comunità facevano parte di un pacchetto globale riunito dalla comunità internazionale, mirante a integrare le risorse messe a disposizione dagli istituti finanziari internazionali (IFI). Sinora, la Moldova ha onorato scrupolosamente le sue obbligazioni finanziarie nei confronti della Comunità, rimborsandole tra il dicembre 2000 e l'agosto 2002, nel rispetto dello scadenziario stabilito, 18 milioni di EUR in conto capitale.

Nel marzo 1998, l'FMI e la Banca mondiale organizzarono un nuovo incontro dei donatori, nell'intento di raccogliere finanziamenti a favore del nuovo programma economico della Moldova, sostenuto dagli IFI. In tale contesto, il Consiglio approvò un nuovo prestito alla Moldova, a titolo di assistenza macrofinanziaria, dell'importo di 15 milioni di EUR, per la durata massima di dieci anni, da erogare in due quote (decisione 2000/452/CE del Consiglio, del 10 luglio 2000). All'epoca in cui il Consiglio adottò la sua decisione, era ormai scaduto (nel maggio 2000) l'accordo concluso nel maggio 1996 tra la Moldova e l'FMI nell'ambito di un'agevolazione ampliata di credito («Extended Fund Facility»: EFF). Nel dicembre 2000, tale accordo è stato sostituito da un nuovo accordo triennale nell'ambito del programma finanziario dell'FMI inteso a ridurre la povertà ed a favorire la crescita («Poverty Reduction and Growth Facility»: PRGF). Dopo l'adozione del nuovo accordo, tra la fine dell'anno e l'inizio del 2001 la Moldova ha potuto beneficiare di 18,48 milioni di DSP (pari a circa 24 milioni di USD) nell'ambito del PRGF, ma nella primavera del 2001 non risultavano più soddisfatte le condizioni a cui l'accordo era subordinato e l'attuazione del programma è stata sospesa. L'FMI ha ripreso a erogare prestiti alla Moldova nel luglio 2002, dopo l'esito favorevole del primo esame previsto nell'ambito del PRGF. Contemporaneamente, la Banca mondiale ha concesso di nuovo il suo sostegno finanziario alla Moldova, approvando una nuova linea di credito per l'aggiustamento strutturale («Structural Adjustment Credit»: SAC III).

Nel frattempo, l'esposizione debitoria del paese nei confronti dell'estero si era gravemente deteriorata. Per affrontare il problema della sostenibilità del debito estero della Moldova (e di altri sei paesi della CSI), la Banca mondiale, l'FMI, la Banca per lo sviluppo ADB e la BERS hanno elaborato uno studio congiunto e organizzato un seminario sul tema «Riduzione della povertà, crescita e sostenibilità del debito nei paesi della CSI a basso reddito». Nello studio e nel seminario si è concluso tra l'altro che, ai fini della sostenibilità finanziaria della Moldova, era necessario uno sgravio del debito e del servizio del debito. Inoltre, si è insistito perché i donatori aiutassero il paese concedendo maggiori agevolazioni nell'ambito dell'assistenza da essi erogata. Come seguito del suddetto seminario, il 20 aprile 2002 si è tenuta a Washington una riunione ministeriale sul medesimo tema (la cosiddetta «Iniziativa CSI-7»), che ha approvato una dichiarazione nella quale si sollecitano «maggiori agevolazioni nel sostegno finanziario (sovvenzioni) e, se del caso, ristrutturazione o sgravio del debito».

Il finanziamento estero corrispondente al fabbisogno della Moldova nel periodo di applicazione dell'attuale programma sostenuto dall'FMI e dalla Banca mondiale include l'esigenza di onorare un ingente debito estero nei confronti di creditori ufficiali e privati. Considerate le sue limitate risorse finanziarie, la Moldova dovrà ristrutturare oppure rifinanziare la massima parte delle sue obbligazioni di servizio del debito. Nel programma economico è previsto inoltre che la Moldova si asterrà dal sollecitare nuovi finanziamenti esteri a condizioni non agevolate.

Su questo sfondo, e secondo la richiesta rivolta al presidente Prodi il 9 aprile 2002 dal premier moldavo Tarlev, la Commissione propone ora di annullare il prestito macrofinanziario alla Moldova approvato nel luglio 2000 e di sostituirlo con una sovvenzione a fondo perduto d'importo equivalente. Questa nuova assistenza macrofinanziaria sarà erogata in almeno due quote, a condizioni analoghe a quelle previste per l'erogazione del prestito, e sarà complementare al finanziamento concesso dagli IFI.

IL RECENTE ANDAMENTO DELL'ECONOMIA

Crescita

Nel 2001, il PIL è cresciuto del 6,1 % in termini reali su base annuale, dopo un moderato incremento nel 2000. Nonostante la lentezza delle riforme e un ambiente esterno relativamente fiacco, si prevede che nel 2002-2003 l'economia crescerà ancora al tasso annuale di circa il 4,8-5 %. In tale previsione si riflettono un livello di base estremamente basso — dopo anni di gravissimo declino economico — e gli effetti accumulati del graduale processo di riforme. L'economia della Moldova beneficerà anche di una relativa stabilità macroeconomica e di una domanda d'importazioni piuttosto sostenuta da parte della Russia.

I risultati relativamente robusti registrati nel 2001 derivano soprattutto dalla forte ripresa del settore industriale, combinata all'arresto del declino del settore agricolo. Questo settore, che genera tuttora circa la metà delle esportazioni totali, ha beneficiato del successo delle privatizzazioni delle aziende agricole e delle attinenti riforme realizzate negli ultimi anni. Tuttavia, senza una forte crescita degli investimenti e il proseguire della liberalizzazione, il settore agricolo della Moldova non sarà in grado di diversificarsi producendo merci di maggiore valore aggiunto, né di trovare mercati più lucrosi e affidabili fuori della CSI. Anche il ritmo moderato di crescita che si prevede attualmente (nell'ipotesi che l'importante settore agricolo non risenta di condizioni meteorologiche nefaste) sarebbe posto a repentaglio se non si proseguirà nelle riforme in tale settore.

Inflazione

L'inflazione dei prezzi al consumo si è ridotta al 6,4 % alla fine del 2001, rispetto al 18,5 % nel 2000 e al 43,8 % nel 1999. La forte disinflazione registrata nel 2001 riflette la crescita contenuta della massa monetaria, la relativa stabilità della moneta nazionale e il miglioramento dei raccolti agricoli. Questi fattori hanno continuato a tenere bassa l'inflazione nella prima metà del 2002, mentre il calo dei prezzi degli alimenti e del carburante hanno ridotto l'inflazione totale, nei primi tre mesi dell'anno, a soltanto l'1,4 %.

Bilancio

Il rigore della politica finanziaria introdotto dall'epoca della crisi russa nel 1998 è proseguito nel 2001: il disavanzo delle pubbliche amministrazioni, che era ancora superiore all'8 % del PIL nel 1998, si era ridotto a meno dell'1 % nel 2000, per trasformarsi in un'eccedenza dello 0,5 % nel 2001. Tuttavia, i risultati del 2001 riflettono più l'insufficienza dei finanziamenti esteri che un aumento delle entrate. Come risultato, verso la fine del 2001 si erano accumulati nuovi arretrati nei confronti dell'estero e sono stati necessari severi tagli delle spese. In ultima analisi, le autorità hanno conseguito solo in parte il loro scopo di proseguire in una politica finanziaria rigida preservando e incrementando, al tempo stesso, le spese sociali in rispondenza agli obiettivi del documento strategico intermedio per la riduzione della povertà («Interim Poverty Reduction Strategy Paper» — I-PRSP — elaborato in collaborazione con la Banca mondiale, che è servito di base per i programmi di concessione di prestiti della Banca stessa).

Il bilancio per il 2002 adottato nel novembre 2001 prevede un disavanzo consolidato pari a circa l'1,4 % del PIL. Tuttavia, il bilancio formerà oggetto di revisione per tener conto, come elementi negativi, degli aumenti salariali non programmati e del gettito IVA inferiore al previsto e, come elemento positivo, del ridursi dei pagamenti d'interessi.

Politica monetaria e dei tassi di cambio

Il mitigarsi delle pressioni inflazionistiche ha consentito alla Banca nazionale della Moldova (BNM) di attenuare gradualmente il suo rigore monetario nel corso del 2001, riducendo la percentuale delle riserve obbligatorie (dal 13 % al 10 % nell'ottobre 2001) ed i tassi d'interesse. Dalla fine del febbraio 2002, il saggio di base della BNM è del 13,0 %, rispetto al 21,0 % in gennaio 2001. Il risultato di tale politica è stato un rapido incremento dei depositi e degli stanziamenti a favore dell'economia.

Dopo un anno, il 2001, di considerevole stabilità, dall'inizio del 2002 il leu moldavo (MDL) ha registrato un aumento della volatilità, dovuto a un aumento stagionale della domanda di dollari USA ed a preoccupazioni riguardanti la stabilità politica. Tra metà febbraio e metà marzo la moneta nazionale ha perduto oltre il 3 % del suo valore, ma in seguito ha registrato una certa ripresa. Un'altra flessione della moneta nazionale si è avuta a metà del 2002, a causa della situazione politica e delle preoccupazioni sulle capacità del Governo di onorare il servizio del debito.

Partite correnti

Nel 2001, la bilancia delle partite correnti ha registrato un considerevole miglioramento. Sebbene il disavanzo sia rimasto praticamente immutato rispetto all'anno precedente (119 milioni di USD, mentre nel 2000 era stato di 121 milioni di USD), esso è risultato pari a soltanto il 7,4 % del PIL, ossia in calo rispetto all'8,4 % del 2000. Questo graduale miglioramento della bilancia delle partite correnti, che proseguiva ancora all'inizio del 2002, è derivato a titolo principale dall'incremento del 20 % delle rimesse dei cittadini moldavi che lavorano all'estero (secondo le stime, tali rimesse sono pari a ben più del 10 % del PIL annuale). Nel medesimo periodo, l'aumento delle esportazioni, anch'esso cospicuo, derivante soprattutto dai migliori risultati ottenuti in agricoltura, non è bastato a ridurre il disavanzo commerciale, dato il persistere di alti livelli d'importazioni.

Privatizzazioni

La privatizzazione delle aziende vinicole, delle piantagioni di tabacco e dei servizi pubblici era una delle condizioni iniziali imposte dall'FMI e dalla Banca mondiale. Coerente con se stesso, il Partito comunista si era opposto alle vendite finché si trovava all'opposizione, ma una volta giunto al potere è stato costretto a favorirle, poiché era divenuto più urgente ripristinare le relazioni con gli IFI.

Dal febbraio 2000 la Moldova non ha più attuato nessuna privatizzazione di rilievo: nel 2001, il governo ha ricavato l'esiguo importo di 32,6 milioni di MDL (pari a 2,5 milioni di USD) dalla privatizzazione di piccole imprese e alla fine dell'anno aveva già rinunciato a vendere due delle maggiori aziende vinicole, poiché le offerte, da parte d'imprese locali o russe, erano troppo basse.

Per il 2002 il Governo ha progetti più ambiziosi: vendere fra 350 e 500 imprese. Dopo due precedenti tentativi falliti, si prevede che nel 2002 si venderanno le partecipazioni di maggioranza in due delle cinque aziende elettriche nazionali. L'Union Fenosa (spagnola) ha acquistato nel 2000 le altre tre aziende per l'importo di 25,2 milioni di USD ed ha promesso investimenti per altri 67 milioni di USD.

Debito estero

L'esposizione debitoria della Moldova nei confronti dell'estero è fonte di gravi preoccupazioni. Nel 2001 il totale del debito estero, benché ridotto (in seguito alla sospensione dei finanziamenti esteri, in particolare da parte degli IFI), era ancora superiore al 90 % del PIL. Il debito pubblico e il debito garantito dallo Stato costituiscono circa i due terzi del totale del debito. Secondo le previsioni, il debito estero aumenterà ancora nei prossimi anni, con la ripresa dei finanziamenti esteri.

Il 2002 è un anno critico per la Moldova per quanto riguarda il servizio del debito estero, che ammonta ormai all'ingente importo di 250 milioni di USD all'anno. Il servizio del debito estero, se pagato integralmente, è pari a quasi un terzo dei proventi delle esportazioni. Il servizio del debito relativo al debito pubblico e al debito garantito dallo Stato assorbe da solo il 18 % dei proventi delle esportazioni e oltre il 50 % delle entrate statali.

Già nel 2001, ritardando i pagamenti in due occasioni, la Moldova aveva suscitato timori riguardo alle euroobbligazioni 1997. Il Governo sta ora negoziando un'ampia ristrutturazione degli importi ancora dovuti sulle euroobbligazioni (40 milioni di USD) e dei suoi arretrati nel rimborsare all'azienda russa Gazprom il suo debito per le forniture di gas naturale.

IL PROGRAMMA ECONOMICO CONCORDATO CON L'FMI E LA BANCA MONDIALE

L'obiettivo del nuovo programma è giungere nei prossimi anni a un'eccedenza primaria di bilancio pari ad almeno il 2 % del PIL. L'onere del debito verrà stabilizzato e saranno ridotti gli arretrati nei pagamenti delle retribuzioni e delle pensioni. Contribuirà a migliorare la situazione finanziaria soprattutto un potenziamento dell'esazione fiscale. Si aumenterà la percentuale delle spese statali per l'istruzione e per l'assistenza sanitaria, limitando nel contempo i sussidi. La politica monetaria mirerà a contenere l'inflazione annuale al di sotto dell'8 % e ad incrementare le riserve in valuta estera sino all'equivalente di tre mesi d'importazioni nel 2003.

La parte del programma relativa alle riforme strutturali comprende un'ampia gamma di politiche, quali la riforma dei settori fiscale e finanziario, la governance e la trasparenza, le privatizzazioni in settori economici cruciali (produzione vinicola e telecomunicazioni), il miglioramento dei servizi sociali e il rafforzamento del quadro normativo e regolamentare.

IL FABBISOGNO FINANZIARIO DELLA MOLDOVA

Secondo le stime, nel periodo 2002-2003 il fabbisogno di finanziamento estero della Moldova sarà di oltre 210 milioni di USD. Oltre la metà di tale importo dovrebbe provenire da nuovi finanziamenti degli IFI: 80 milioni di USD concessi dall'FMI (nell'ambito dell'attuale accordo PRGF) e 30 milioni di USD dalla Banca mondiale (nell'ambito del SAC III). In base alle attuali ipotesi in materia finanziaria, alla massima parte del rimanente fabbisogno di circa 100 milioni di USD (oltre 80 milioni di USD) provvederanno i creditori privati della Moldova, mediante ristrutturazione delle euroobbligazioni ed emissione di cambiali a favore della Gazprom. L'FMI presume che il rimanente deficit di finanziamento — circa 18 milioni di USD (pari a circa 20 milioni di EUR, al tasso di cambio vigente quando sono state elaborate le proiezioni) — sarà colmato dall'assistenza macrofinanziaria UE, in forma di sovvenzioni. Secondo l'FMI non vi è urgente necessità che il Club di Parigi riesamini il debito della Moldova nei confronti dei creditori ufficiali, sebbene il Governo moldavo abbia menzionato a più riprese la possibilità di un simile riesame.

L'ASSISTENZA MACROFINANZIARIA PROPOSTA

Considerato il deteriorarsi dell'esposizione debitoria del paese nei confronti dell'estero, con una lettera del 9 aprile 2002 il premier moldavo Tarlev ha chiesto al presidente Prodi di trasformare in sovvenzione il prestito di 15 milioni di EUR deciso nel 2000. Questa richiesta è coerente con l'impegno, assunto dalle autorità nell'ambito del programma economico per il 2002-2003 concordato con l'FMI, di astenersi dal contrarre nuovi prestiti a condizioni non agevolate, ed è coerente anche con l'intenzione prevalente nella comunità dei donatori, di prevedere maggiori agevolazioni nelle loro azioni di sostegno alla Moldova. Tale intenzione è stata confermata alla summenzionata riunione ministeriale riguardante l'Iniziativa CSI-7 a favore dei paesi più poveri della CSI, tra i quali vi è la Moldova.

Su tale sfondo, la Commissione propone di abrogare la decisione vigente intesa a concedere alla Moldova un'assistenza macrofinanziaria in forma di prestito sino all'importo massimo di 15 milioni di EUR (decisione 2000/452/CE del Consiglio), sostituendo tale prestito con una sovvenzione a fondo perduto d'importo massimo equivalente. Poiché nel 2000 sono stati già versati nel fondo di garanzia 2,25 milioni di EUR in seguito all'adozione della decisione 2000/452/CE del Consiglio, l'anno prossimo si procederà a depennare dal fondo la dotazione corrispondente.

A giudizio della Commissione, l'assistenza proposta costituisce un adeguato importo di riferimento per il sostegno comunitario a favore della bilancia dei pagamenti della Moldova. Tale assistenza corrisponde al fabbisogno residuo di finanziamento del paese, tenuto conto anche del pagamento dei debiti nei confronti della Comunità effettuato dalla Moldova (46 milioni di EUR tra il 2002 e il 2006). Inoltre, tale assistenza contribuirà a consolidare le riserve ufficiali del paese ed a sostenere le iniziative di riforma delle autorità. Inoltre, aggiungendosi all'assistenza degli IFI e di altri donatori bilaterali, essa contribuirà a sopperire in misura adeguata al fabbisogno di finanziamento estero del paese.

Fatte salve le competenze dell'autorità di bilancio, la Commissione ritiene opportuno erogare tale nuova assistenza in almeno due quote, tra il 2002 e il 2004, entro i limiti della categoria 4 delle prospettive finanziarie per il periodo 2000-2006.

Di conseguenza, la Commissione chiede al Consiglio di adottare la decisione proposta, consentendo così alla Moldova di beneficiare del nuovo pacchetto di assistenza finanziaria.

IL CONSIGLIO DELL'UNIONE EUROPEA,

visto il trattato che istituisce la Comunità europea, in particolare l'articolo 308,

vista la proposta della Commissione,

visto il parere del Parlamento europeo,

considerando quanto segue:

- (1) prima di presentare la sua proposta, la Commissione ha consultato il Comitato economico e finanziario;

- (2) la Moldova si è impegnata in sostanziali riforme politiche ed economiche e sta compiendo grandi sforzi per sostenere i propri progressi nella fase di transizione;

- (3) tra la Moldova, da una parte, e la Comunità europea ed i suoi Stati membri, dall'altra parte, è stato firmato un accordo di partenariato e di cooperazione, che è entrato in vigore il 1° luglio 1998;

- (4) le autorità della Moldova hanno concordato con l'FMI un programma macroeconomico nell'ambito di un PRGF triennale, approvato nel dicembre 2000, e hanno espresso l'intenzione di proseguire tale programma nel contesto di una nuova e adeguata agevolazione di credito;

- (5) con decisione 2000/452/CE, del 10 luglio 2000 ⁽¹⁾, il Consiglio ha messo a disposizione della Moldova un'assistenza macrofinanziaria dell'importo massimo di 15 milioni di EUR, in forma di prestito a lungo termine;
- (6) l'esposizione debitoria della Moldova nei confronti dell'estero si è fatta sempre più preoccupante, con indici elevati tra il debito e le esportazioni e tra il debito e le entrate statali;
- (7) le autorità della Moldova hanno chiesto agli Istituti finanziari internazionali, alla Comunità e ad altri donatori bilaterali un'assistenza finanziaria a condizioni agevolate. In aggiunta al finanziamento dell'FMI e della Banca mondiale, resta da coprire un ingente divario finanziario residuo, così da assicurare la sostenibilità del debito estero del paese, rafforzarne le riserve e favorire gli obiettivi politici che si prefiggono le autorità con le loro iniziative di riforma;
- (8) l'FMI, la Banca mondiale, la Banca di sviluppo ADB e la BERS hanno organizzato, il 20 aprile 2002, una riunione ministeriale riguardante un'iniziativa a favore dei paesi a basso reddito della CSI, allo scopo tra l'altro di aumentare il loro sostegno finanziario a condizioni agevolate a favore dei paesi più poveri della CSI, tra i quali vi è la Moldova;
- (9) la Moldova è ormai ammissibile alla concessione di prestiti a condizioni particolarmente agevolate della Banca mondiale e dell'FMI, e si trova attualmente in una situazione economica, sociale e politica particolarmente critica;
- (10) in tali circostanze, e fatti salvi i poteri dell'autorità di bilancio, è opportuno che la Comunità metta a disposizione della Moldova un'assistenza macrofinanziaria in forma di sovvenzione a fondo perduto, quale misura adeguata per aiutare il paese beneficiario nell'attuale momento critico;
- (11) l'assistenza in oggetto va gestita dalla Commissione;
- (12) per l'adozione della presente decisione, il trattato non prevede poteri diversi da quelli stabiliti all'articolo 308,

DECIDE:

Articolo 1

1. La Comunità metterà a disposizione della Moldova un'assistenza macrofinanziaria in forma di sovvenzione a fondo perduto, nell'intento di rendere sostenibile la situazione della bilancia dei pagamenti e di rafforzare le riserve del paese.
2. Tale assistenza avrà l'importo massimo di 15 milioni di EUR.

3. L'assistenza sarà gestita dalla Commissione in stretta consultazione con il Comitato economico e finanziario e in forma compatibile con ogni accordo concluso tra l'FMI e la Moldova.

Articolo 2

1. La Commissione è autorizzata a concordare con le autorità della Moldova, previa consultazione del Comitato economico e finanziario, le condizioni di politica economica a cui è subordinata l'assistenza finanziaria. Tali condizioni saranno compatibili con gli accordi di cui all'articolo 1, paragrafo 3.
2. In collaborazione con il Comitato economico e finanziario e in coordinamento con l'FMI, la Commissione accerterà a intervalli regolari che la politica economica della Moldova risponda agli obiettivi dell'assistenza finanziaria in oggetto e che siano soddisfatte le condizioni a cui questa è subordinata.

Articolo 3

1. L'assistenza sarà messa a disposizione della Moldova in almeno due quote. Nel rispetto delle disposizioni dell'articolo 2, la prima quota sarà erogata a condizione che la Moldova registri risultati soddisfacenti nell'attuazione del programma macroeconomico concordato con l'FMI nell'ambito del programma finanziario dell'FMI inteso a ridurre la povertà ed a favorire la crescita (PRGF) o in ogni accordo successivo riguardante quote superiori di credito.
2. Fatto salvo il disposto dell'articolo 2, la seconda e ogni altra eventuale quota saranno erogate in subordine al soddisfacente proseguimento del programma macroeconomico della Moldova, e non prima che sia trascorso un trimestre dopo il versamento della quota precedente.
3. I fondi saranno versati alla Banca nazionale della Moldova.
4. Tutti gli eventuali costi correlati che la Comunità dovrà sostenere per avviare e per effettuare l'azione prevista nella presente decisione saranno posti a carico della Moldova.

Articolo 4

Almeno una volta all'anno, entro settembre, la Commissione presenterà al Parlamento europeo e al Consiglio una relazione nella quale valuterà anche l'esecuzione della presente decisione.

Articolo 5

1. La presente decisione entra in vigore il giorno della sua pubblicazione nella *Gazzetta ufficiale delle Comunità europee* e scadrà tre anni dopo la data della sua pubblicazione.
2. La decisione 2000/452/CE del Consiglio è abrogata.

⁽¹⁾ GU L 181 del 20.7.2000, p. 77.