

ARCHIVES HISTORIQUES DE LA COMMISSION

COLLECTION RELIEE DES
DOCUMENTS "COM"

COM (78)732

Vol. 1978/0272

Disclaimer

Conformément au règlement (CEE, Euratom) n° 354/83 du Conseil du 1er février 1983 concernant l'ouverture au public des archives historiques de la Communauté économique européenne et de la Communauté européenne de l'énergie atomique (JO L 43 du 15.2.1983, p. 1), tel que modifié par le règlement (CE, Euratom) n° 1700/2003 du 22 septembre 2003 (JO L 243 du 27.9.2003, p. 1), ce dossier est ouvert au public. Le cas échéant, les documents classifiés présents dans ce dossier ont été déclassifiés conformément à l'article 5 dudit règlement.

In accordance with Council Regulation (EEC, Euratom) No 354/83 of 1 February 1983 concerning the opening to the public of the historical archives of the European Economic Community and the European Atomic Energy Community (OJ L 43, 15.2.1983, p. 1), as amended by Regulation (EC, Euratom) No 1700/2003 of 22 September 2003 (OJ L 243, 27.9.2003, p. 1), this file is open to the public. Where necessary, classified documents in this file have been declassified in conformity with Article 5 of the aforementioned regulation.

In Übereinstimmung mit der Verordnung (EWG, Euratom) Nr. 354/83 des Rates vom 1. Februar 1983 über die Freigabe der historischen Archive der Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft und der Europäischen Atomgemeinschaft (ABl. L 43 vom 15.2.1983, S. 1), geändert durch die Verordnung (EG, Euratom) Nr. 1700/2003 vom 22. September 2003 (ABl. L 243 vom 27.9.2003, S. 1), ist diese Datei der Öffentlichkeit zugänglich. Soweit erforderlich, wurden die Verschlussachen in dieser Datei in Übereinstimmung mit Artikel 5 der genannten Verordnung freigegeben.

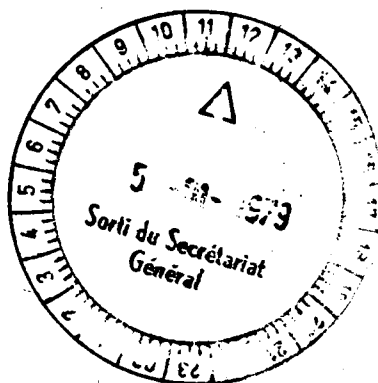
COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE

COM(78) 732 def.

Bruxelles, 22 dicembre 1978.

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE AL CONSIGLIO

iscrizione del Fondo Europeo di Sviluppo nel bilancio delle Comunità



Oggetto : iscrizione del Fondo Europeo di Sviluppo nel bilancio delle Comunità

Durante i negoziati della Convenzione di Lomé e in particolare nella comunicazione presentata al Consiglio nel giugno 1973 (1), la Commissione aveva proposto di iscrivere il Fondo Europeo di Sviluppo nel bilancio delle Comunità e di garantirne il finanziamento sulle risorse proprie di quest'ultima. Nella comunicazione venivano enumerate le ragioni essenziali che, a giudizio della Commissione, potevano giustificare l'inclusione del 4° FES nel bilancio delle Comunità : in quanto fattore di diversificazione del bilancio e di trasparenza delle azioni comunitarie, tale inclusione, permettendo di sopprimere le difficili discussioni sulla chiave di ripartizione dei contributi degli Stati membri al Fondo e dando impulso ad un rafforzamento equilibrato della politica comunitaria verso l'insieme dei paesi in via di sviluppo, rientrava, secondo il parere della Commissione e del Parlamento europeo, nella logica dei progressi che portano allo sviluppo delle Comunità. A quell'epoca non si poté dare seguito favorevole alla proposta della Commissione, ma nell'ambito degli Stati membri si manifestò un orientamento generalmente favorevole ad una soluzione del genere per il 5° FES. Da parte sua, il Parlamento si è espresso a più riprese a favore dell'iscrizione del 5° Fondo nel bilancio delle Comunità.

Non c'è dubbio che le argomentazioni già sostenute durante i negoziati sulla Convenzione di Lomé a favore dell'inclusione del FES nel bilancio, conservano tuttora, pur con gli opportuni aggiornamenti, lo stesso valore e la stessa portata. Questo è il motivo per cui la Commissione nel suo memorandum del 16 febbraio 1978 relativo ai "futuri negoziati ACP/CEE per il rinnovo della Convenzione di Lomé" si è decisamente dichiarata favorevole all'iscrizione del 5° FES nel bilancio delle Comunità.

Nel trasmettere la presente comunicazione al Consiglio, la Commissione ritiene utile ricordare le ragioni che consigliano d'includere il FES nel bilancio, sottolineare le condizioni preliminari che devono essere soddisfatte, trarre le conseguenze che questa scelta avrà sul piano del bilancio e precisarne le modalità di attuazione.

1 - LE RAGIONI DELL'ISCRIZIONE NEL BILANCIO

Dopo la decisione del 21 aprile 1970 relativa alla sostituzione dei contributi finanziari degli Stati membri con risorse proprie, il FES costituisce

(1) Documento SEC(73) 2149 def. del 12 giugno 1973

L'unico strumento d'intervento finanziario della Comunità che continui a funzionare a mezzo di dotazioni fuori bilancio.

Sul piano della regolarità contabile, simile situazione costituisce un'anomalia che è necessario correggere : poiché si tratta di spese della Comunità, gli stanziamenti predisposti a titolo del FES vanno iscritti nel bilancio e finanziati sulle risorse di quest'ultimo.

E' significativo constatare in merito che dopo l'entrata in vigore della Convenzione di Lomé tutte le decisioni adottate in materia di cooperazione allo sviluppo sono state inquadrare nel bilancio. Per esempio, le spese di cooperazione finanziaria e tecnica da finanziare in applicazione degli accordi conclusi coi paesi del Bacino mediterraneo (Maghreb e Machrek, Grecia, Turchia, Portogallo, Malta e Cipro) sono coperte dal bilancio delle Comunità. Nella logica delle decisioni già prese, la stessa soluzione dovrà valere, per la futura Convenzione da concludere con gli Stati ACP, che, pur non essendo identica, costituirà un accordo della stessa natura di quelli conclusi con i paesi del Bacino mediterraneo.

Una soluzione del genere offrirà vantaggi evidenti sia sul piano dell'unità e della diversificazione del bilancio, sia su quello dell'organico inserimento dell'aiuto nel contesto comunitario.

- Unità del bilancio : il principio classico dell'unità del bilancio implica che quest'ultimo va impostato in modo tale da permettere una comprensione immediata ed una visione globale di tutte le entrate e di tutte le spese della Comunità.

Questo principio si trova compromesso, quando attività così importanti come quelle connesse alla politica di cooperazione allo sviluppo attuata dalla Comunità a favore degli Stati ACP, sono basate su strumenti diversi. L'inclusione del FES nel bilancio, contribuendo in modo determinante all'osservanza del principio dell'unità del bilancio, costituirà da questo punto di vista un fattore indiscutibile di migliore trasparenza delle azioni comunitarie.

Questa migliore trasparenza a livello di bilancio globale sarà favorita anche a livello della politica della Comunità in materia di cooperazione allo sviluppo. Nella situazione attuale, le azioni di sviluppo della Comunità sono

finanziate secondo meccanismi diversi : dotazione fuori bilancio per gli interventi del FES ; bilancio comunitario per l'aiuto alimentare e le altre azioni di sviluppo, siano esse specifiche, complementari o di cooperazione.

L'attuazione di una politica coerente nel campo della cooperazione allo sviluppo presuppone che l'insieme delle spese corrispondenti siano raggruppate in un titolo unico del bilancio. L'inclusione del FES nel bilancio contribuisce a tale scopo e permette una traduzione più fedele dell'attività comunitaria.

- Diversificazione del bilancio : il finanziamento della politica agricola comune si traduce in un onere considerevole per il bilancio (circa il 70 % dei mezzi globali di bilancio 1978), anche se prosegue lentamente la tendenza alla diminuzione di questo onere.

L'iscrizione nel bilancio delle spese di cooperazione finanziaria e tecnica, congiuntamente allo sviluppo di altri settori e al miglior controllo delle spese agricole come previsto dall'autorità di bilancio e dalla Commissione, favorirà una ripartizione più soddisfacente delle spese comunitarie. Le previsioni triennali presentate dalla Commissione all'autorità di bilancio per il periodo 1979-1981 sono sotto questo rispetto significative. Il loro esame autorizza a formulare due conclusioni :

- . l'iscrizione del FES nel bilancio farà sì che il settore cooperazione allo sviluppo diventi nel 1981 la seconda posta più importante del bilancio ;
- . questo evento, insieme allo sviluppo di altri settori (sociale, regionale, energetico ecc.) permetterà di ridurre le spese del settore agricolo, a partire dal 1981, ad una quota più equilibrata del bilancio (circa il 60 %).

- Carattere comunitario dell'aiuto : come è stato rilevato dal Parlamento, la discussione che ha luogo durante la fase finale dei negoziati al fine di stabilire la chiave di ripartizione dei contributi degli Stati membri al Fondo, "paradossalmente rimette in causa il carattere comunitario di questi negoziati"(2).

./. .

(2) Rapporto del Sig. Michel Cointat sul dialogo interistituzionale relativo a talune questioni di bilancio. Documento PE 44071/def. del 10 maggio 1976, pag. 29.

Non c'è dubbio che il finanziamento della cooperazione con gli Stati ACP sulle risorse proprie, risolvendo a priori il problema della chiave di ripartizione, permetterà di eseguire azioni di carattere comunitario sulla base di finanziamenti comunitari, non condizionati da considerazioni di equilibrio degli oneri all'interno della Comunità.

II - LE CONDIZIONI DELL'ISCRIZIONE NEL BILANCIO

Le Convenzioni che sono state successivamente stipulate fra la Comunità e i SAMA dapprima e gli Stati ACP poi, hanno sempre presentato un complesso di metodi, di mezzi e di tecniche che hanno assunto il valore di un esempio. Lo spirito di "v.o." che caratterizza le relazioni fra la Comunità e questi Stati, il carattere contrattuale, periodicamente riaffermato, degli accordi conclusi, l'equilibrio istituito nelle competenze e responsabilità della Comunità da un lato e degli Stati beneficiari dall'altro, il ruolo svolto dalle autorità nazionali in sede di attuazione e di gestione della cooperazione finanziaria e tecnica costituiscono degli elementi già acquistati che non possono subire pregiudizio per effetto di considerazioni di politica e di tecnica di bilancio interne alla Comunità.

Per questo motivo l'inclusione del FES nel bilancio postula che risultino preliminarmente soddisfatte alcune condizioni essenziali :

1. Iscrizione nel bilancio e negoziati

E' stata espressa l'idea che l'iscrizione del FES nel bilancio renderebbe inutili i negoziati bilaterali e periodici fra la Comunità e gli Stati beneficiari per determinare il volume della cooperazione finanziaria e tecnica. Un'operazione siffatta porterebbe alla conseguenza inaccettabile che l'importo dell'aiuto sarebbe stabilito soltanto annualmente e unilateralmente nel quadro della procedura di bilancio. Pertanto anche in seguito gli elementi determinanti, quali l'importo e le condizioni dell'aiuto da concedere agli Stati ACP e ai PTOM, devono essere stabiliti con atti specifici : convenzione liberamente negoziata per quanto riguarda gli Stati ACP ; decisione del Consiglio per i PTOM.

Nel quadro di questi importi negoziati e contrattualmente concordati si dovranno approvare e inserire ogni anno nel bilancio gli stanziamenti necessari all'esecuzione degli accordi.

Del resto è in questo modo che vengono eseguiti gli accordi conclusi con i paesi del Bacino mediterraneo.

2. Iscrizione nel bilancio e poteri delle autorità nazionali

Una delle innovazioni più caratterizzanti della Convenzione di Lomé in materia di cooperazione finanziaria e tecnica è data dall'ampliamento delle responsabilità degli Stati ACP nell'amministrazione e nella gestione dell'aiuto. Oltre al ruolo degli Stati ACP nella definizione dell'orientamento generale dello aiuto è prevista una attiva partecipazione degli Stati beneficiari in ciascuna delle varie tappe della vita di un progetto : programmazione dell'aiuto, preparazione, istruzione ed esecuzione dei progetti, valutazione finale dei risultati.

Sopattutto a livello di esecuzione dei progetti spetta alle autorità nazionali indire le gare d'appalto, ricevere le offerte, stabilire i risultati delle gare d'appalto, firmare i contratti e ordinare i pagamenti.

Questa situazione è il riflesso degli sviluppi che si sono avuti fin dall'inizio degli interventi del FES e si esprime nella costante affermazione del principio della ripartizione delle responsabilità fra donatori e beneficiari dei finanziamenti comunitari.

D'altro canto, la ripartizione delle responsabilità ha indotto la Comunità a istituire in particolare con il regolamento finanziario 76/647/CEE del 27 Luglio 1976, applicabile al 4° FES a istituire specifiche relazioni finanziarie per le operazioni finanziate dal FES, basate sul decentramento delle funzioni esecutive. Così a fianco degli organi di esecuzione a livello centrale (ordinatore principale, controllore finanziario, contabile) sono stati istituiti organi di esecuzione a livello di ciascun paese beneficiario (ordinatore nazionale, delegato della Commissione, pagatore delegato).

La Commissione ritiene politicamente inaccettabile rimettere in causa questi principi, che sono stati negoziati con gli Stati ACP dopo la conclusione della Convenzione di Lomé e sono sanciti in precise disposizioni del protocollo n.2 allegato alla Convenzione.

L'iscrizione del FES nel bilancio dovrà quindi effettuarsi secondo modalità che autorizzino nel quadro di un determinato fondo di bilancio - da stabilirsi contrattualmente con gli Stati ACP e da indicare nella Convenzione - procedure decentrate e concertate in fatto di assegnazione e d'impiego degli stanziamenti.

Secondo il parere della Commissione, queste modalità dovranno costituire oggetto di specifiche disposizioni da inserire nel regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità. Tali disposizioni dovranno in particolare disciplinare i rispettivi poteri degli organi di esecuzione, le condizioni della pubblica contrattazione e il regime secondo cui vanno gestite ed eseguite le varie forme di aiuto previste dalla Convenzione.

3. L'iscrizione nel bilancio e il ruolo degli Stati membri nella attuazione dell'aiuto

Nella situazione attuale gli Stati membri partecipano alla realizzazione della cooperazione finanziaria e tecnica tramite vari comitati :

- i comitati di programmazione, che determinano il quadro generale delle missioni di programmazione ed esprimono pareri sui programmi indicativi dell'aiuto comunitario ;
- il gruppo ACP/FIN, di tipo orizzontale, che contribuisce alla definizione della politica generale in materia di cooperazione finanziaria e tecnica ;
- il comitato del FES e il cosiddetto comitato "dell'articolo 22", che intervengono nella procedura di approvazione dei progetti caso per caso.

L'inclusione del FES nel bilancio non deve sconvolgere la ripartizione dei compiti e delle responsabilità che caratterizza la situazione attuale.

7.

Tuttavia, tale ripartizione dovrà tenere nel massimo conto le responsabilità che incombono alla Commissione ai sensi dell'articolo 205 del Trattato CEE in materia d'esecuzione del bilancio.

III - LE CONSEGUENZE FINANZIARIE DELL'ISCRIZIONE DEL FES NEL BILANCIO DELLA COMUNITA'

Le incidenze finanziarie dell'inclusione del FES nel bilancio costituiscono uno degli elementi più importanti da prendere in considerazione per pronunciarsi sulla proposta della Commissione.

A questo punto non è tuttavia possibile formulare previsioni sul volume degli stanziamenti che la Comunità potrà destinare alla cooperazione con gli Stati ACP e fornire quindi un'indicazione sul livello delle spese che il bilancio dovrebbe annualmente coprire. Procedere in tal modo equivarrebbe a pregiudicare il risultato dei negoziati aperti fra la Comunità e gli Stati ACP per il rinnovo della Convenzione di Lomé.

Ma qualunque sia l'incidenza delle spese del FES sul bilancio, la Comunità si troverà ad affrontare il problema più generale della copertura, attraverso risorse proprie, dell'insieme delle spese iscritte nel bilancio.

A parte l'importo destinato nel bilancio al settore agricolo, è da notare che l'incoraggiamento e l'assistenza dei grandi cambiamenti strutturali, la riduzione della dipendenza energetica della Comunità, l'attenuazione degli squilibri regionali, l'onere conseguente all'operazione "ampliamento" e il rafforzamento della cooperazione internazionale costituiscono altrettanti fattori che autorizzano a pensare che il margine disponibile delle risorse proprie (e in particolare l'utilizzazione del punto IVA) rischia di non essere più sufficiente nel corso dei prossimi anni.

Per questo motivo, nella sua comunicazione al Consiglio e al Parlamento del 27 febbraio 1978, relativa alla valutazione globale dei problemi di bilancio della Comunità, la Commissione ha voluto rilevare che "a medio termine si pone il problema del finanziamento del bilancio sulla base del sistema previsto dalla decisione del 21 aprile 1970, in quanto il margine disponibile rischia di diventare insufficiente agli inizi degli anni '80".

Le previsioni triennali relative al periodo 1979-1981, che la Commissione ha presentato all'autorità di bilancio nel maggio 1978, confermano questa prospettiva con dati quantitativi.

Infatti attraverso il confronto dello stato di previsione delle spese e di quello delle entrate, questo documento dimostra che nel 1980 gli stanziamenti per pagamenti lascerebbero soltanto uno scarso margine (tasso IVA compreso fra 0,90 % e 0,97 % secondo le ipotesi) e assorbirebbero tutte le risorse a partire dal 1981 (tasso IVA compreso fra 0,99 % e 1,12 %).

Pertanto, indipendentemente dalla decisione che sarà presa sull'inclusione del FES nel bilancio, che in ogni modo avrà un'incidenza modesta nel 1980 e 1981 in termini di stanziamenti di pagamento, l'evoluzione delle spese comunitarie negli altri settori renderà necessario nei prossimi anni il ricorso a risorse complementari.

IV - LE MODALITA' DELL'ISCRIZIONE DEL FES NEL BILANCIO DELLA COMUNITA'

E' evidente che un cambiamento così profondo nei meccanismi di finanziamento della cooperazione con gli Stati ACP e i PTOM presuppone che non esista alcuna ambiguità in merito alle modalità di inclusione del FES nel bilancio. In questo senso vanno formulate quattro precisazioni :

1. Iscrizione del FES nel bilancio e stanziamenti pluriennali

Le risorse del FES sono destinate a finanziare azioni che per loro natura trovano esecuzione normalmente in vari anni.

Sarà quindi indispensabile adottare la distinzione, ormai classica per il bilancio della Comunità, fra stanziamenti d'impegno e stanziamenti di pagamento.

Conformemente alla ortodossia contabile, il ricorso a stanziamenti separati avrà il merito di permettere alla Commissione di gestire il FES con l'elasticità e l'efficacia che richiedono le azioni da finanziare.

Ne conseguirà anche che la Commissione dovrà ogni anno includere nel bilancio di previsione uno scadenziario pluriennale degli stanziamenti necessari all'attuazione degli accordi.

2. Iscrizione del FES nel bilancio delle Comunità e classificazione delle spese

La classificazione delle spese occasionate dalla cooperazione con gli Stati ACP e i PTOM dipende dalla natura e dalla portata degli impegni sottoscritti.

La Commissione è del parere che queste spese costituiscono, sul piano del bilancio, la traduzione finanziaria d'impegni internazionali già sottoscritti dalla Comunità e che quindi comportano per quest'ultima obblighi finanziari fermi. Le spese del FES dovranno essere classificate fra le spese obbligatorie.

Del resto simile soluzione apporterà sul piano psicologico un elemento di sicurezza per gli Stati ACP.

3. Iscrizione del FES nel bilancio e procedure contabili

Gli stanziamenti aperti dai futuri accordi a vantaggio degli Stati ACP e dei PTOM dovranno essere gestiti secondo disposizioni particolari che adeguino le disposizioni del regolamento finanziario generale alla peculiarità degli interventi del FES, mentre sul piano dell'esecuzione e della procedura contabile si dovranno applicare le norme del diritto comune.

4. Iscrizione del FES nel bilancio e garanzia dei prestiti della BEI

Nell'attuale sistema della dotazione fuori bilancio, la garanzia accordata alla Banca europea per gli investimenti per prestiti da essa concessi sulle risorse proprie è costituita da un impegno sottoscritto dagli Stati membri.

L'inclusione del FES nel bilancio comporta logicamente che sia la Comunità a prestare tale garanzia sulle risorse del proprio bilancio.

Tale è la soluzione già adottata per la garanzia da accordare ai prestiti aperti dalla Banca sulle risorse proprie nel quadro degli accordi di cooperazione conclusi coi paesi mediterranei.

CONCLUSIONE

L'iscrizione nel bilancio degli stanziamenti destinati alla cooperazione con gli Stati ACP costituisce una necessità politica e contabile :

. sul piano politico, è anormale e contrario ai principi che presiedano allo sviluppo delle Comunità che attività così importanti come quelle connesse all'attuazione dell'anzidetta cooperazione continuino ad essere basate su meccanismi e strumenti diversi. La situazione è tanto più paradossale in quanto dopo la firma della Convenzione di Lomé sono stati iscritti nel bilancio tutti gli accordi di cooperazione della stessa natura conclusi con paesi in via di sviluppo.

. sul piano contabile, considerazioni di ortodossia contabile devono portare a garantire il rispetto del fondamentale principio dell'unità del bilancio e promuovere così, nell'ambito di quest'ultimo, maggiore trasparenza, coerenza ed equilibrio.

L'inclusione del FES nel bilancio permette quindi alle due istituzioni (Consiglio e Parlamento), che costituiscono anche l'autorità del bilancio, di esercitare la totalità delle responsabilità ad esse attribuite dal Trattato.

Probabilmente un cambiamento così importante rispetto alla situazione attuale non può aver luogo senza prendere in considerazione la natura e le caratteristiche della cooperazione instauratasi fra la Comunità e gli Stati ACP. Il carattere contrattuale di questa cooperazione e la partecipazione degli Stati beneficiari alla sua attuazione costituiscono una situazione che sarebbe politicamente inaccettabile rimettere in discussione. L'inclusione del FES nel bilancio va quindi realizzata secondo orientamenti e modalità che non intacchino le caratteristiche di questa situazione di fatto già acquisita.

Per tener conto delle speciali esigenze del FES, la Commissione proporrà quindi al Consiglio, al momento opportuno, le disposizioni giuridiche da inserire nel regolamento finanziario applicabile al bilancio generale delle Comunità.

Nello stesso tempo saranno proposte specifiche disposizioni in ordine alle altre spese inerenti alla cooperazione (protocolli finanziari, aiuti ai paesi in via di sviluppo non associati).

Scheda finanziaria

1. A questo punto non è possibile formulare previsioni sul volume degli stanziamenti che la Comunità potrà destinare alla cooperazione con gli Stati ACP e fornire quindi un'indicazione sul livello delle spese che il bilancio dovrebbe annualmente coprire.

Procedere in tal modo equivarrebbe a pregiudicare il risultato dei negoziati aperti fra la Comunità e gli Stati ACP per il rinnovo della Convenzione di Lomé.

2. Si ricorda in ogni modo, a titolo squisitamente indicativo, che il montante del 4° FES si colloca al livello di 3159,5 milioni di UCE (ACP + PTOM) per il periodo coperto dalla Convenzione di Lomé.