



Agenzia Italiana per la Cooperazione allo Sviluppo
AICS

VALUTAZIONE TECNICO – ECONOMICA

PAESE:	REPUBBLICA DEL MOZAMBICO	
TITOLO:	SOSTEGNO AL BILANCIO GENERALE DELLO STATO	
	GENERAL BUDGET SUPPORT	
SETTORE:	BUON GOVERNO	
ENTI ESECUTORI:	GOVERNO DEL MOZAMBICO AICS, LIMITATAMENTE ALLA COMPONENTE "FONDO IN LOCO".	
CANALE DI FINANZIAMENTO:	BILATERALE	
TIPOLOGIA DEL FINANZIAMENTO:	DONO	
IMPORTO DEL RIFINANZIAMENTO :	Fondo a Gestione del Governo mozambicano	15.000.000 Euro
	Fondo in loco a gestione AICS Maputo	1.396.420,00
	Fondo esperti	0
	Totale	16.396.420,00
DURATA:	3 anni: 2016-2017-2018	
GRADO DI SLEGAMENTO:	Fondo a gestione governativa: 100% Fondo in loco: 100%	
OBIETTIVO DI SVILUPPO SOSTENIBILE COLLEGATO:	16.5;16.6;17	
SETTORE OCSE DAC	51010 General Budget Support	
TEMA OCSE DAC ASSOCIABILE:	Sviluppo partecipativo/Buon Governo (obiettivo significativo); Eguaglianza di genere (obiettivo significativo);	
INDICATORE OCSE DAC RELATIVO A AID FOR TRADE	Non pertinente	
RIO MARKERS	Non pertinente	

General Budget Support

Sommario - Il Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (SBGS) è una modalità aiuto pubblico allo sviluppo (APS) per il finanziamento dei programmi governativi di lotta alla povertà attraverso il bilancio dello Stato. Non è *earmarked* a specifici progetti o voci di spesa. Viene erogato attraverso il sistema di gestione delle finanze pubbliche del governo. Il sostegno finanziario è fornito in congiunto con altri partner per lo sviluppo ed è regolato da uno specifico protocollo d'intesa che stabilisce le procedure di dialogo tecnico e strategico. E' in linea con gli accordi di Parigi / Accra / Busan e controllato attraverso società di revisione nazionali e strumenti di monitoraggio internazionali (PEFA). Una riforma sostanziale della modalità ha recentemente portato alla firma di un nuovo protocollo d'intesa il 21 Settembre 2015 con l'adeguamento del quadro di valutazione delle prestazioni con il nuovo Piano Quinquennale del Governo.

Summary – The General Budget Support (GBS) is an Official Development Assistance (ODA) modality funding Government's poverty alleviation programmes through the State Budget. It is not earmarked to specific projects or expenditure items. It is disbursed through the government public financial management system. The financial support is provided jointly with other development partners and it is ruled by a specific Memorandum of Understanding which sets procedures for technical and policy dialogue. It is in line with Paris/Accra/Busan agreements and controlled through national external auditors and international monitoring tools (PEFA). A substantial reform of the modality has recently led to the signature of a new MoU on the 21st of September 2015 and the adaptation of the Performance Assessment Framework to the new Five Year Government Plan.

INDICE

1	IL SOSTEGNO AL BILANCIO GENERALE DELLO STATO (SBGS): PRINCIPI, ORIGINE, STRUTTURA E MODALITÀ OPERATIVE	5
1.1	I Principi	5
1.2	Il SBGS in Mozambico	5
1.3	Il Memorandum of Understanding	5
1.4	Gli obiettivi specifici del SBGS	6
1.5	Gli indicatori.....	7
1.6	Bilanci nazionali e monitoraggio sull'attuazione della lotta alla povertà	10
1.7	Struttura e modalità operative di coordinamento e dialogo tra i Partner di SBGS ed il Governo del Mozambico (GoM)	11
1.8	Dialogo con il Governo: monitoraggio e valutazione	11
1.9	Punti di forza e criticità	12
2	IL CONTESTO DEL PROGRAMMA	13
2.1	Sintesi del quadro economico e di politica pubblica 2015-2016.....	13
2.2	Partner internazionali di cooperazione del Mozambico	15
3	I MECCANISMI E GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE	16
3.1	La valutazione dei risultati raggiunti dal Governo del Mozambico nel 2014	16
3.2	La valutazione dei risultati raggiunti dal G19 e Associati nel 2015.....	17
3.3	Tendenze recenti nei volumi di finanziamento dell'APS al Mozambico.....	18
4	L'ESPERIENZA ITALIANA NEL PROGRAMMA SBGS.....	20
4.1	L'APS italiano in Mozambico (2004-2014).....	20
4.2	L'esperienza dell'Italia nel triennio 2013-2015	21
4.3	LE ATTIVITÀ.....	23
5	L'ANALISI DEI COSTI	23

6	LE MODALITÀ DI ESECUZIONE	28
7	I MECCANISMI DI EROGAZIONE	28
8	SOSTENIBILITÀ	28
8.1	Tecnologie appropriate	
8.2	Sostenibilità economica e finanziaria	29
9	CONCLUSIONI	29

Premessa

I criteri e la metodologia utilizzati nell'elaborazione della presente proposta di finanziamento sono coerenti ed in continuità con quelli utilizzati in precedenza per i documenti relativi ai programmi di Sostegno al Bilancio dello Stato in Mozambico approvati dall'allora Comitato Direzionale. Le precedenti allocazioni sono state disposte in applicazione alle delibere del Comitato Direzionale n. 123 del 29.07.2003, n. 65 del 09.10.2006, n. 152 del 16.12.2009 e n. 100 del 18.10.2012.

La presente proposta di finanziamento, come peraltro quelle precedentemente approvate, oltre alla quota finanziaria annuale di contribuzione italiana al Bilancio dello Stato mozambicano, prevede un "Fondo in loco" destinato al finanziamento di una struttura operativa ad hoc costituita incaricata della gestione e del monitoraggio del programma. Detta struttura ha, tra l'altro, il compito di analizzare l'evoluzione del contesto istituzionale e dei processi di sviluppo economico e sociale in corso, sulla scorta dei quali il Governo del Mozambico è chiamato a programmare e proporre ai donatori le misure più adatte a garantire la crescita inclusiva del Paese e a ridurre i livelli di povertà della popolazione. **La struttura di cui trattasi, sotto la supervisione della Sede Estera della AICS, di concerto con gli altri donatori e nel rispetto di quanto previsto dal Memorandum of Understanding che regola il Programma di Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (SBGS), è chiamata a fornire all'Agenzia ed alla Ambasciata gli elementi necessari a sostanziare il dialogo politico, strategico e operativo con le autorità mozambicane.** La partecipazione a questa modalità di aiuto consentirà di continuare a valutare i risultati progressivamente ottenuti dalle misure adottate in applicazione delle politiche e strategie di sviluppo. Sarà possibile, inoltre, monitorare, da un lato, il rispetto, da parte delle Autorità mozambicane, degli Underlying Principles indicati nel Memorandum di cui sopra, inclusi i principi di Parigi/Acra/Busan e, dall'altro lato, l'applicazione delle regole di corretta allocazione e gestione delle risorse di Bilancio alla formazione del quale il SBGS stesso contribuisce.

Sintesi dell'iniziativa

L'iniziativa di Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (SBGS o *General Budget Support*) si inquadra nel contesto delle attività della task Force OCSE-DAC sulle Donor Practices, definite a seguito della Conferenza di Monterrey (2002) e delle successive Conferenze di Roma (2003), di Parigi (2005) Accra (2008) e Busan (2011), volte a migliorare l'efficacia delle attività di cooperazione, attraverso l'armonizzazione (*harmonization*) tra i Paesi donatori. Rispetto ad altre modalità di APS, il SBGS comporta un migliore coordinamento e divisione del lavoro fra i partner, la titolarità locale (*ownership*) delle politiche di sviluppo, l'allineamento (*alignment*) alla legislazione ed alle procedure in uso nel Paese beneficiario (sistemi nazionali o *country systems*), nonché la gestione fondata sui risultati (*results-based management*) e la responsabilità reciproca fra donatori e beneficiari (*mutual accountability*).

Il Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (SBGS) è una modalità di APS che consiste nel trasferimento delle risorse finanziarie di un Paese donatore ad un Paese beneficiario direttamente sul conto della Tesoreria dello Stato. Questi fondi sono diretti a finanziare la realizzazione del Programma di Governo elaborato ed approvato dal Paese beneficiario e, più in generale, a sostenere le politiche e le strategie nazionali di sviluppo e di riforma. Un apposito *Memorandum of Understanding* (MoU), predisposto collegialmente e sottoscritto dai Paesi donatori e dal Paese beneficiario, si affianca ai consueti Accordi Bilaterali, per regolare il funzionamento del partenariato e garantire attività di monitoraggio congiunto sull'utilizzo dei fondi erogati dai donatori. In tale maniera s'intende favorire la titolarità del Governo beneficiario nella gestione del processo di sviluppo, il rafforzamento delle capacità istituzionali, nonché la riduzione dei costi di transazione.

Il principio della *titolarità* garantisce che sia il Governo del Paese beneficiario a discutere e proporre all'Assemblea Nazionale le allocazioni e i trasferimenti in bilancio ad enti o programmi governativi, per l'approvazione della Legge di Bilancio. Nel contempo, il Governo garantisce la disponibilità e la trasparenza nelle informazioni, al fine di consentire un monitoraggio congiunto sull'utilizzo della spesa pubblica, incluse le risorse erogate dai donatori.

1 IL SOSTEGNO AL BILANCIO GENERALE DELLO STATO (SBGS): PRINCIPI, ORIGINE, STRUTTURA E MODALITÀ OPERATIVE

1.1 I Principi

In Mozambico, il Sostegno al Bilancio Generale dello Stato (SBGS), quale strumento comune dei partner di cooperazione per sostenere lo sviluppo del Paese, è stato concepito ancor prima della Dichiarazione di Parigi sull'efficacia dell'APS del marzo 2005. Infatti, in una delle bozze preliminari di tale Dichiarazione venne esplicitamente richiamata l'esperienza maturata in questo Paese, considerandola come esempio rispetto ai principi di titolarità, allineamento, armonizzazione, gestione per risultati e mutua responsabilità che la dichiarazione, firmata da oltre cento rappresentanti di altri Paesi ed istituzioni internazionali, avrebbe successivamente sancito.

La modalità del sostegno diretto ai Bilanci nazionali dei PVS si fonda su cinque principi:

i) il principio della **titolarità (*ownership*) delle politiche di sviluppo da parte dei Paesi beneficiari**, ormai universalmente acquisito, che ha come contropartita l'impegno dei beneficiari a migliorare gli standard procedurali (amministrativi, giuridici, etc.), in maniera da renderli accettabili ai partner di cooperazione che, a loro volta, se necessario, oltre al sostegno finanziario potranno impegnarsi a fornire assistenza tecnica;

ii) l'impegno dei donatori ad **allineare le proprie strategie di aiuto con le politiche di sviluppo dei Paesi beneficiari, così come**, con la normativa/regolamentazione e le procedure specifiche vigenti in ogni singolo Paese (sistemi nazionali o *country systems*);

iii) il principio di **armonizzazione**, in base al quale i **donatori sono invitati a concordare tra loro il sostegno da fornire ai PVS** e a ripartirsi il lavoro da effettuare con modalità più efficaci (coordinamento e divisione del lavoro);

iv) **la gestione finalizzata all'ottenimento dei risultati prefissati (*managing for results*)**, che deve orientare i partner di cooperazione e i Paesi beneficiari, con investimenti nella creazione di quadri di monitoraggio dei risultati delle politiche di sviluppo;

v) **la mutua affidabilità e responsabilità (*mutual accountability*) nel perseguimento degli obiettivi dichiarati.**

1.2 Il SBGS in Mozambico

Il Mozambico fu uno dei primi Paesi a beneficiare di un programma di sostegno al Bilancio ed è riuscito nel corso degli anni a conseguire importanti risultati in termini di efficacia dell'aiuto, sia nell'ambito della lotta alla povertà, sia nel coordinamento e nell'armonizzazione delle politiche di cooperazione attuate dai Paesi donatori. Nel 2000 il trasferimento delle risorse finanziarie al Bilancio Generale dello Stato del Mozambico fu formalizzato da un programma congiunto a sostegno delle politiche finanziarie e macroeconomiche (*Joint Donors Programme for Macro-Financial Support*).

Sin dagli esordi, l'eleggibilità dei beneficiari di questa modalità di Sostegno al Bilancio il cui obiettivo generale è costituito dalla riduzione della povertà, dalla crescita inclusiva e sostenibile e dal consolidamento della democrazia, è caratterizzata da quattro elementi:

- a. una strategia di sviluppo nazionale credibile;
- b. impegno alla stabilità macroeconomica;
- c. impegno alla realizzazione di riforme nella finanza pubblica;
- d. trasparenza del Bilancio dello Stato.

1.3 Il Memorandum of Understanding

Il primo Memorandum d'Intesa (*Memorandum of Understanding - MoU*) per la gestione del Programma di SBGS venne sottoscritto nel marzo 2004. Tale accordo, la cui ultima revisione è stata finalizzata nel settembre 2015, istituisce e regola il partenariato tra il Governo del Mozambico ed il gruppo di donatori che, attraverso il sostegno diretto al Bilancio Generale dello Stato, finanziano le politiche del Governo volte alla crescita inclusiva e alla riduzione della povertà. Il Programma Quinquennale di Governo

(PQG) è il documento alla base della pianificazione strategica di medio periodo (2015-2019), reso operativo attraverso il Piano Economico e Sociale e la Legge di Bilancio, strumenti di iniziativa governativa approvati annualmente dal Parlamento.

Il primo Memorandum fu sottoscritto dall'Italia nel 2004 e il secondo nel 2009, rinnovato nel marzo 2014 fino a settembre 2015. Il 21 settembre 2015 è stato sottoscritto un nuovo Memorandum da parte di Austria, Banca Africana per lo Sviluppo, Banca Mondiale, Canada, Delegazione UE, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia e Svizzera.

Il Mdl stabilisce le linee guida, i principi ed i procedimenti per la realizzazione del partenariato tra il GoM ed il gruppo di donatori che partecipano a questa modalità (in seguito indicati come "partner del SBGS") nella gestione dei fondi provenienti dal Programma. Inoltre, il Memorandum descrive "i procedimenti comuni relativi al dialogo ed alla presa di decisioni, alle erogazioni, al monitoraggio, alla revisione ed alla valutazione, alla verifica dei conti e delle procedure, alla gestione finanziaria, allo scambio di informazioni ed alla cooperazione.

L'obiettivo generale che si intende perseguire con la collaborazione tra partner del SBGS e Governo del Paese beneficiario, indicato espressamente nell'articolo 10 del nuovo Mdl recentemente entrato in vigore, è quello di contribuire alla **riduzione della povertà ed alla crescita inclusiva in Mozambico attraverso il sostegno al finanziamento, all'esecuzione ed al monitoraggio del programma quinquennale del Governo e della relativa matrice strategica.**¹

All'interno del Memorandum vengono evidenziati i "principi sottostanti" (o *Underlying Principles* - *UPs*) collegati all'area della gestione delle finanze pubbliche e della *governance*, il cui rispetto è alla base stessa della cooperazione con il GoM. Si tratta in generale di impegni collegati al rispetto dei diritti umani e delle libertà fondamentali, delle regole democratiche, dello stato di diritto, della lotta alla corruzione, della riduzione della povertà, della stabilità macro-economica e della trasparenza nella gestione delle finanze pubbliche. L'eventuale violazione di uno di questi principi prevede l'attivazione di un processo che può sfociare in ritardi nelle erogazioni e nella eventuale sospensione unilaterale degli aiuti.

Il Mdl prevede che il processo di monitoraggio e valutazione avvenga attraverso le cosiddette **Matrici di Valutazione dei Risultati** (*Performance Assessment Framework – PAF*), una relativa al GoM, l'altra ai donatori. Le matrici di valutazione sono aggiornate annualmente nel corso dell'Incontro di Pianificazione congiunta in base a quanto previsto dal Mdl. Il processo di Revisione Annuale, che avviene nei mesi di Marzo-Maggio di ogni anno, permette di valutare i risultati dell'anno precedente (n-1), ottenuti rispettivamente dal Governo e dai Donatori. Sulla base di una valutazione congiunta positiva del PAF del GoM, vengono formalizzati gli impegni di spesa di SBGS per l'anno successivo (n+1)². Tali impegni generalmente vengono dichiarati nel mese di giugno. Ciò consente, sulla base del principio di "prevedibilità" delle risorse, un corretto esercizio di programmazione finanziaria ed elaborazione della legge di bilancio per l'esercizio successivo.

1.4 Gli obiettivi specifici del SBGS

Gli obiettivi specifici del Programma SBGS possono essere così sintetizzati:

a) **sostenere il finanziamento dei programmi governativi, in particolare di quelli che si prefiggono la crescita inclusiva e la lotta alla povertà così come definiti dal Piano Quinquennale del Governo - PQG 2015-2019;**

b) **rafforzare le capacità di attuazione del Governo attraverso il dialogo, il monitoraggio e la valutazione continua, l'assistenza tecnica e altre azioni complementari, con particolare enfasi su quattro aree considerate prioritarie: (i) rafforzamento dei sistemi nazionali; (ii) crescita inclusiva; (iii) buon governo e *accountability*; (iv) efficacia nella prestazione dei servizi pubblici;**

c) **migliorare l'efficacia nelle allocazioni e la trasparenza nella gestione delle finanze pubbliche; rafforzare la responsabilizzazione del Governo nei confronti del parlamento e dei cittadini; rafforzare la titolarità nazionale delle politiche di sviluppo; aumentare la prevedibilità dell'aiuto e l'efficacia della cooperazione.**

¹ Sezione 1, art. 10

² Una buona pratica ricorrente negli ultimi anni è quella formalizzare nella stessa occasione anche gli impegni di spesa per "sector budget support" e fondi comuni

1.5 Gli indicatori

Come detto, il Mdl prevede un processo di monitoraggio e di valutazione congiunta e reciproca tra il Governo e i partner, attraverso il cosiddetto **Quadro di Valutazione Congiunta (PAF)**, costituito da una matrice di **indicatori**. Il PAF del Governo mozambicano era, fino al 2015, una tabella di indicatori selezionati dal Piano d'Azione di Riduzione della Povertà (PARP). A seguito della recente revisione del PAF 2016-2018, tale tabella è sostituita da una matrice che include 19 indicatori di risultato e di prodotto e azioni di riforma /indicatori di processo. Allineati con le priorità definite dalla matrice del Piano Quinquennale del Governo, questi indicatori riflettono gli elementi ritenuti prioritari per la valutazione dei risultati raggiunti dal Governo nell'attuazione delle politiche pubbliche.

Anche il PAF dei donatori è stato rivisto a seguito della revisione del Mdl, essendo ora costituito da una matrice creata a partire da indicatori emersi nei già citati *fora* internazionali e composta da sette indicatori intesi a valutare l'efficacia di questa modalità d'aiuto, per ciascun donatore individualmente e per il gruppo dei partecipanti al programma collegialmente. Il nuovo Mdl prevede che la matrice di valutazione dei partner de SGBS sia focalizzata su indicatori e obiettivi specifici per il SGBS e tale matrice dovrà monitorare l'allineamento degli impegni dei partner con i principi dell'Efficacia dell'Aiuto nel canalizzare i fondi attraverso questa modalità, con particolare enfasi per i principi di prevedibilità, armonizzazione e allineamento con i sistemi nazionali.

Le due matrici e relativi obiettivi annuali, concordati dalle parti durante la Riunione di Pianificazione congiunta, definiscono gli indicatori e gli obiettivi sui quali si realizzerà annualmente la valutazione (Revisione Annuale).

Adeguatezza dei Risultati rispetto agli Obiettivi

Il programma in questione è focalizzato sul finanziamento del Bilancio Generale dello Stato che per sua natura include sia spese destinate al sostegno settoriale, sia alla copertura delle spese ricorrenti dell'apparato statale. Non appare possibile, pertanto, distinguere queste da quelle essendo entrambe parte integrante del Bilancio di uno Stato.

Le risorse finanziarie non *earmarked* messe a disposizione della Tesoreria dello stato del Mozambico sono destinate sia a spese di investimento sia a spese correnti che concorrono al raggiungimento degli obiettivi definiti dal Piano Quinquennale del Governo (2015-2019), suddivisi nelle seguenti aree prioritarie:

- Sviluppo del capitale umano e sociale
- Promozione dell'occupazione, aumento della produttività e competitività
- Sviluppo delle infrastrutture economiche e sociali
- Gestione sostenibile e trasparente delle risorse naturali e dell'ambiente
- Consolidamento dello stato di diritto, buon governo e decentramento
- Promozione della stabilità e sostenibilità macroeconomica

Per la natura stessa di questa modalità di APS, è impossibile definire con precisione la corrispondenza fra apporto finanziario e risultati/impatti del programma SGBS. Si sottolinea pertanto che il Quadro Logico, nella forma indicata di seguito, sia pur utile strumento di pianificazione per quanto attiene proposte di finanziamento più focalizzate sui risultati immediati, non consente di valutare l'adeguatezza dei risultati rispetto agli obiettivi. Tale adeguatezza viene pertanto valutata attraverso l'analisi della coerenza e sostenibilità degli strumenti di pianificazione e programmazione economica del Governo, così come, dei risultati raggiunti nell'attuazione delle politiche di sviluppo economico e sociale, esercizio questo previsto dal Mdl in occasione della Riunione di Pianificazione congiunta con riferimento agli strumenti di pianificazione di breve e medio periodo.

Il quadro logico viene, pertanto, affiancato dai documenti di programmazione economici e politici del Governo riassunti nella matrice strategica del Piano Quinquennale del Governo e nella matrice PAF del SGBS e in eventuali altri quadri settoriali di monitoraggio dei risultati che forniscono gli indicatori necessari a monitorare i progressi del programma.

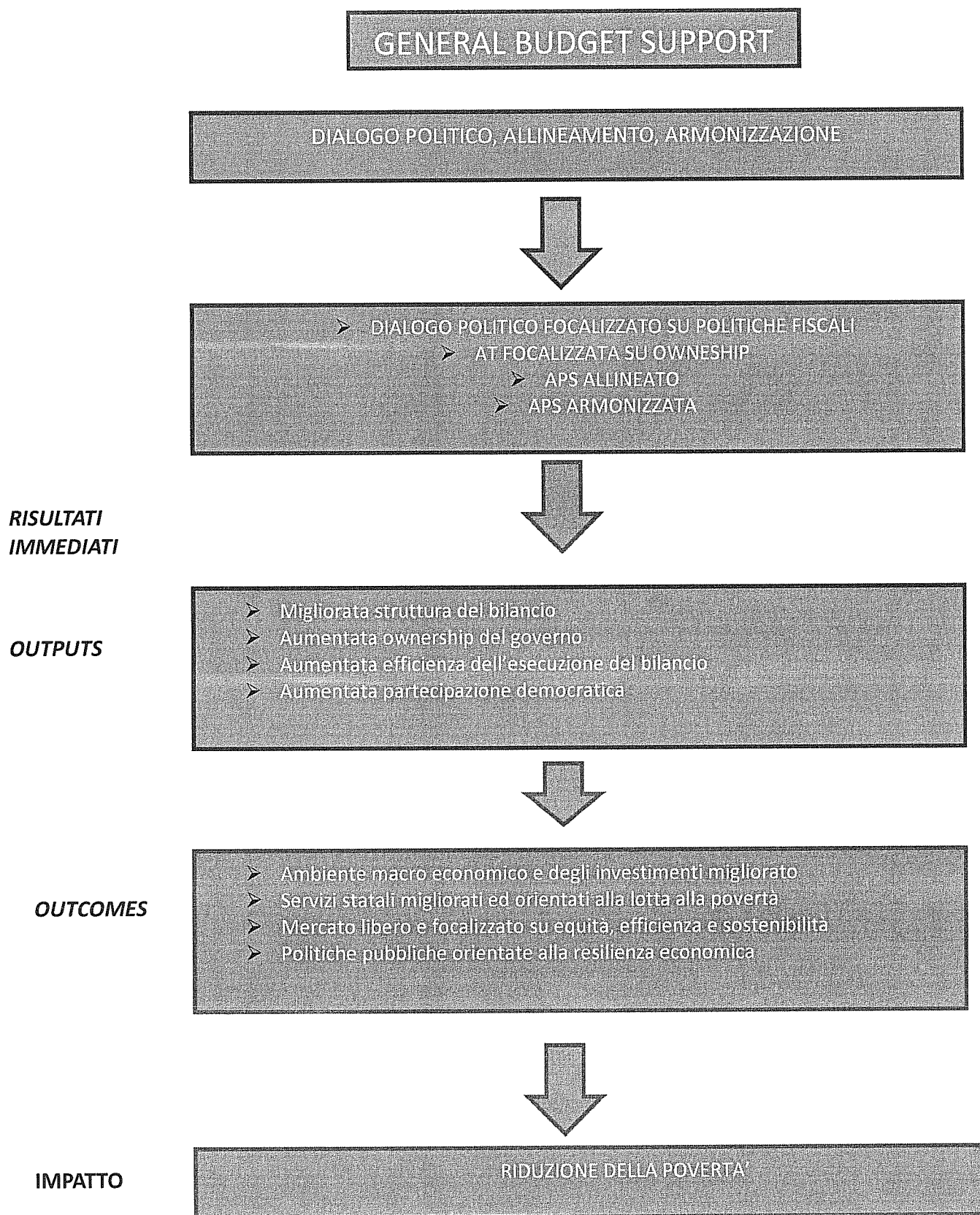
La matrice del PAF, tuttavia, non è fissa ma frutto della componente di dialogo sulle politiche pubbliche tra partner e tra partner e Governo, e muta pertanto a seconda dei risultati del monitoraggio continuo che si svolge secondo la struttura definita dal Mdl.

Per opportuna informazione si allega il ciclo del progetto utilizzato dall'Unione Europea (Fig.1) nel caso di programmi di sostegno al Bilancio Generale dello Stato e lo schema del processo di valutazione di risultati e impatti utilizzato dal DFID (Fig.2) per questo programma.

Fig.1 Ciclo di Progetto (Unione Europea)

Obiettivo Generale	Sostenere le politiche dello Stato di lotta alla povertà, promuovere una crescita sostenibile ed inclusiva e consolidare i processi democratici	
Obiettivi Specifici	• Migliorare le capacità finanziarie del Governo per raggiungere la stabilità macro economica e raggiungere obiettivi politici di breve termine • Rafforzare l'<i>accountability</i> interna e rafforzare i meccanismi di controllo nazionali per migliorare il governo del Paese • Sostenere le riforme dello Stato • Migliorare l'accesso ai servizi sociali • Aumentare i livelli di <i>ownership</i>, allineamento e armonizzazione tra Governo e partner	
Precondizioni	Analisi positiva dell'azione di governo rispetto ai principi base dello Stato	
Eligibilità	• Presenza di una credibile e sostanziale strategia nazionale di sviluppo • Politiche macro economiche orientate alla stabilità • Un credibile quadro di gestione delle finanze pubbliche (PFM) • Bilancio pubblico	
Risultati attesi	• Migliorata qualità della gestione delle finanze pubbliche • Migliorato l'ambiente d'impresa • Migliorati gli indicatori del SDG • Mantenuta la stabilità macro economica e la resilienza economica agli shock • Aumentata capacità di dialogo tra Governo e partner	
Caratteristiche progettuali	• Programmazione pluriennale • Finanziamento slegato	

Fig.2 Quadro Logico (DFID)



1.6 Bilanci nazionali e monitoraggio sull'attuazione della lotta alla povertà

I Bilanci Nazionali possono considerarsi il risultato di un processo al quale contribuiscono sia il potere esecutivo (Governo), sia il potere legislativo (Parlamento), processo attraverso il quale, in armonia con le esigenze e le priorità definite dal Governo e sulla base delle risorse finanziarie disponibili, sono definite le strategie di sviluppo economico e sociale del Paese. I diversi Capitoli di spesa di Bilancio riflettono quindi le priorità nazionali, definendo gli interventi attraverso i quali il Governo è chiamato ad attuare le proprie politiche.

Gli apporti finanziari “on-budget” dei donatori richiedono che sia messa a punto una **procedura di iscrizione a Bilancio**, che garantisca la trasparenza nel loro utilizzo; in questo modo, l'iscrizione a Bilancio dell'APS permette di migliorare la gestione della spesa pubblica e la trasparenza del sostegno esterno, limitando l'impatto negativo della proliferazione di progetti - e delle relative strutture parallele - sul sistema nazionale dei conti pubblici.

Gli ostacoli incontrati nella registrazione a Bilancio degli aiuti settoriali e a progetto determinano spesso un'errata quantificazione delle effettive disponibilità finanziarie, non permettendo, quindi, una corretta pianificazione interna delle spese di funzionamento e di investimento. Le istituzioni nazionali preposte alla pianificazione settoriale incontrano notevoli difficoltà ad integrare i progetti ed i programmi finanziati con l'APS all'interno di una coerente programmazione economico-finanziaria. Infatti, i donatori hanno la tendenza ad interagire con singoli Ministeri settoriali, spesso non comunicando al Ministero delle Finanze le informazioni e i dati necessari a registrare compiutamente gli aiuti esterni nel Bilancio Generale. Ciò avviene a causa di due motivi principali: da un lato, vengono utilizzate diverse procedure di erogazione da parte dei donatori, e dall'altro, i singoli Ministeri settoriali tendono a non dichiarare l'intero ammontare degli aiuti esterni ricevuti, per il timore di incorrere in una decurtazione dei finanziamenti interni.

Per contro, i programmi di Sostegno al Bilancio comportano in modo diretto e automatico maggiori disponibilità di bilancio, in aggiunta a quelle derivanti dalla fiscalità interna. **I programmi di SBGS incrementano la sostenibilità finanziaria dell'aiuto, riducendo il rischio fiduciario per il donatore.** Una tendenza diffusa negli aiuti a progetto è quella di concentrare i finanziamenti nella fase di formulazione ed esecuzione, senza adeguati fondi a copertura dei costi ricorrenti che discendono dagli investimenti effettuati, quali, ad esempio, la manutenzione. Tale prassi riduce considerevolmente la sostenibilità finanziaria degli investimenti, mentre l'applicazione della tipologia di finanziamento “on budget” rende complementari gli aiuti esterni e le risorse interne, fornendo le risorse addizionali necessarie a coprire i costi ricorrenti.

Il ricorso al finanziamento diretto al Bilancio impone di armonizzare e rendere omogenee le procedure e le modalità di utilizzo dell'APS dei vari donatori. L'approccio armonizzato consente infatti di ridurre sostanzialmente i costi di transazione che caratterizzano la gestione dell'APS per le iniziative di Aiuto a progetto. Il dialogo tra i rappresentanti dei donatori e le autorità del Paese beneficiario agevola la ricerca di meccanismi comuni, permettendo così, pur in presenza di interazioni separate, di operare in maniera il più possibile coordinata e uniforme. L'utilizzo di meccanismi concordati, inoltre, accresce la trasparenza ed il controllo dei trasferimenti finanziari (i donatori devono uniformare le proprie procedure di esborso), consentendo ai beneficiari di semplificare la valutazione sulle effettive disponibilità finanziarie e valutarie.

Il coordinamento tra i donatori consente la **riduzione delle duplicazioni** e delle sovrapposizioni dei progetti e dei programmi, sia a livello settoriale che geografico, per motivi di competizione internazionale, di scelte politiche o di insufficiente coordinamento.

Per quanto attiene al monitoraggio, il Sostegno al Bilancio - generale o settoriale - differisce dal normale approccio progettuale, in quanto non si tratta di verificare un insieme definito di input (il progetto o il programma), bensì la strategia annuale o pluriennale di un Ministero o, nel caso del SBGS l'attuazione degli impegni governativi per la crescita inclusiva e la riduzione della povertà, in particolare attraverso la matrice di indicatori PAF. **La responsabilità del monitoraggio viene trasferita dal donatore** (che ha questo compito nel caso dell'approccio programma/progetto) **al beneficiario, che, attraverso quadri nazionali di monitoraggio, dovrà registrare e dimostrare i risultati positivi raggiunti** nei settori istituzionale, economico e sociale.

L'efficacia dei programmi di sostegno al Bilancio Generale dello Stato dipende da due aspetti fondamentali: l'esistenza di una credibile **pianificazione economico-finanziaria** e l'utilizzo, da parte dei Paesi beneficiari, delle risorse finanziarie allocate a bilancio in modo coerente con i piani di sviluppo programmati. L'efficacia dei processi di pianificazione è condizionata, a sua volta, dall'esistenza di strumenti di programmazione finanziaria di breve, medio e lungo periodo, in grado di definire organicamente le linee

guida per l'assunzione degli impegni di spesa e per l'effettuazione dei relativi pagamenti.

Tali strumenti di pianificazione rappresentano il collegamento 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 l'insorgere 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. Le carenze nella formulazione dei bilanci e nei meccanismi di esecuzione e controllo della spesa pubblica accentuano questi problemi. Per questo i programmi di SBGS complementano le erogazioni "on budget" con forme di assistenza tecnica ed altre attività di supporto, volte a **migliorare la gestione della spesa pubblica** (*Public Finance Management* - PFM).

1.7 Struttura e modalità operative di coordinamento e dialogo tra i Partner di SBGS ed il Governo del Mozambico (GoM)

Al fine di armonizzare le diverse attività di dialogo, i **Partner di SBGS e il Governo del Mozambico** hanno definito una struttura basata sulle quattro aree considerate prioritarie per il raggiungimento dei risultati previsti dal Programma di SBGS: (i) rafforzamento dei sistemi nazionali; (ii) crescita inclusiva; (iii) buon governo e *accountability*; (iv) efficacia nella prestazione dei servizi pubblici. I "gruppi di lavoro delle aree prioritarie del SBGS", composti da tecnici del Governo ed esperti dei Paesi donatori e delle istituzioni multilaterali di finanziamento (quali l'Unione Europea, la Banca Mondiale, la Banca Africana di Sviluppo ed il Fondo Monetario) costituiscono il nucleo base del dialogo multilaterale. I suddetti gruppi di lavoro svolgono il lavoro analitico e di monitoraggio dei risultati in ciascuna delle aree e sotto-aree prioritarie del SBGS. E' inoltre previsto un gruppo di lavoro costituito da Capi Cooperazione e/o economisti in rappresentanza dei donatori (**Gruppo di Gestione dei Partner del SBGS**), il cui compito principale è quello di assicurare l'attuazione del Mdl, svolgere il lavoro analitico per alimentare il dialogo con il Governo sulle politiche pubbliche, nonché valutare le performance a livello tecnico nelle quattro aree prioritarie.

Le funzioni di coordinamento interno ai Partners del SBGS sono svolte a più alto livello dal gruppo dei Capi Missione (**Heads of Mission – HoMs**)

La **Troika** è l'organo esecutivo di coordinamento tra i donatori del Programma di SBGS. Ai sensi del nuovo Mdl essa è composta dal Paese che presiede il gruppo dei donatori (per un periodo di 12 mesi), dal membro entrante che ne assumerà la presidenza nell'anno successivo e da un membro multilaterale semi-permanente (a rotazione Banca Mondiale e Unione Europea). Essere membro della Troika comporta l'assunzione di rilevanti responsabilità nella conduzione del dialogo politico con il Governo e la disponibilità di adeguate risorse professionali, organizzative e finanziarie, specie nell'anno in cui si assume la Presidenza del gruppo, come accaduto per l'Italia nel periodo giugno 2013 – giugno 2014. Alcuni dettagli nel funzionamento e rotatività della Troika sono in corso di definizione e verranno formalizzati nel Manuale di Procedure Interne ai partners del SBGS tuttora in discussione.

1.8 Dialogo con il Governo: monitoraggio e valutazione

La struttura di dialogo collegiale per la gestione del SBGS, prevista dal nuovo Mdl entrato in vigore il 21 settembre 2015, si articola su vari livelli:

- **tecnico di analisi** - è costituito dai già citati "gruppi di lavoro delle quattro aree prioritarie del SBGS". Questi hanno, principalmente, il compito di garantire la disponibilità delle informazioni relative ai settori rilevanti per le aree prioritarie del SBGS, svolgere il lavoro di analisi degli strumenti di pianificazione e bilancio nelle rispettive aree, valutarne i risultati e dialogare con il GdM su politiche, strategie e riforme relative alle aree di interesse del SBGS. Il livello tecnico di analisi all'interno dei partner del SBGS è "coordinato" dal gruppo di gestione dei partner del SBGS (**GBS Partners' Management Group**) coordinato dalla Troika e composto dai Capi Cooperazione e/o dagli economisti dei partecipanti al programma;

- **strategico** - per discutere di questioni tecniche e strategiche relative al SBGS nell'ambito dell'esecuzione del Mdl. E' costituito dal Gruppo di Dialogo sul SBGS a cui partecipano Direttori Nazionali dei dicasteri e i membri del Gruppo di Gestione dei Partners del SBGS ;

- **alto livello** – per deliberare su questioni strategiche e politiche. E' un forum costituito dai Capi missione dei donatori del SBGS a livello di Troika e dai titolari dei locali Dicasteri coinvolti, in particolare il Ministro dell'Economia e delle Finanze e quello degli Affari Esteri e della Cooperazione.

Il nuovo MoU prevede ogni anno due momenti formali di dialogo tra il Governo e i donatori: la **Riunione di Pianificazione (*Planning Meeting*) e la Revisione Annuale (*Annual Review*)**, nelle quali, rispettivamente, si definiscono gli strumenti di misurazione e si esaminano i risultati e, per quanto possibile, gli impatti delle politiche pubbliche sullo sviluppo economico e sociale. Mentre la Riunione di Pianificazione fissa i risultati attesi per l'esercizio successivo, la Revisione Annuale misura il grado di raggiungimento degli obiettivi nel corso dell'anno precedente. Con il nuovo Mdl muta leggermente la natura della Revisione Annuale che includerà considerazioni in merito a prospettive future e conseguenti azioni concrete che dovranno riflettersi nelle proposte di programmazione finanziaria oggetto di dialogo nella Riunione di Pianificazione

Qualora le valutazioni sull'andamento del programma non dovessero risultare positive, ovvero dovessero riscontrarsi contenziosi circa l'utilizzo di parte o della totalità dei fondi resi disponibili, il gruppo dei donatori complessivamente, o ciascun donatore individualmente, ha la facoltà di valutare l'opportunità di sospendere le erogazioni o richiedere la restituzione dei fondi utilizzati in modo illecito (art. 84 del nuovo Mdl).

1.9 Punti di forza e criticità

Le valutazioni fatte negli ultimi anni sull'efficienza e l'efficacia del SBGS, confermate anche dal Rapporto UE di valutazione del Programma SBGS tra il 2005 e il 2012 pubblicato nel maggio 2014, hanno identificato i seguenti **punti di forza**:

i. **il dialogo politico e sulle politiche pubbliche** che sostanzia il SBGS **favorisce l'allineamento tra le procedure utilizzate dai donatori e la legislazione e regolamentazione vigenti nel Paese beneficiario e il coordinamento delle politiche di cooperazione**. Ciò facilita l'armonia di indirizzo ed una divisione del lavoro razionale tra i donatori, garantendo un appoggio esterno ai processi di riforma in atto nel settore pubblico, secondo modalità concordate e la cui responsabilità rimane comunque al governo del Paese beneficiario;

ii. **il trasferimento degli aiuti finanziari nel Bilancio dello Stato incoraggia processi di pianificazione e di controllo della spesa pubblica**, consentendo di rafforzare il dialogo intergovernativo (fra i vari dicasteri) e fra il governo centrale e le amministrazioni a livello provinciale e distrettuale. Il SBGS ha reso più agevole la pianificazione e l'esborso dei finanziamenti rispetto alle altre modalità di aiuto. I relativi costi di transazione risultano sensibilmente ridotti ed i flussi di cassa ulteriormente velocizzati, grazie all'introduzione di sistemi normalizzati ed informatizzati;

iii. i programmi di sostegno al Bilancio prevedono **processi congiunti di monitoraggio della spesa**, pubblica e delle politiche di sviluppo economico e sociale, utilizzando obiettivi e indicatori condivisi, che permettano di misurare i risultati ottenuti riducendo i costi di transazione imposti al Governo.

Di seguito vengono evidenziati **le principali criticità** che meritano attenzione e che attengono sia agli obiettivi indicati dalla Dichiarazione di Parigi, sia alla necessità dei partner di controllare il corretto utilizzo dei fondi resi disponibili:

i. considerato il volume degli apporti esterni, **le attività di controllo esercitate dai donatori generano inevitabilmente un elevato "potere di ingerenza"**,

ii. 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 SBGS: accrescere la titolarità del Governo beneficiario;

iii. permangono, inoltre, le problematiche legate al **rischio fiduciario insito nell'immissione diretta di risorse fungibili all'interno del bilancio dello Stato**.

iv. i dati inseriti nel sito ODAMOZ³ hanno evidenziato le persistenti difficoltà dei donatori a fornire informazioni attendibili e trasparenti circa i programmi di aiuto dagli stessi finanziati nel Paese. Si può constatare, inoltre, una certa resistenza da parte di alcuni donatori ad utilizzare la tesoreria come veicolo di gestione dei fondi, e all'utilizzo dei sistemi del Paese per la rendicontazione del controllo (interno ed esterno) e per gli acquisti. Queste resistenze limitano le

³ ODAMOZ è una piattaforma informatica on-line, sviluppata a partire da un progetto dell'Unione Europea, che raccoglie le informazioni sulle attività di cooperazione realizzate da tutti gli attori presenti in Mozambico

potenzialità che dovrebbero scaturire dalla piena partecipazione al perseguimento degli obiettivi di bilancio ed in certi casi circoscrivono la corretta applicazione delle norme e l'obbligo di trasparenza che, si ricorda, è un impegno non solo del governo beneficiario, ma anche dei Donatori, per dare conto, da un lato ai cittadini contribuenti e, dall'altro, a quelli dei Paesi beneficiari.

2 IL CONTESTO DEL PROGRAMMA

2.1 Sintesi del quadro economico e di politica pubblica 2015-2016

All'inizio del nuovo ciclo di legislatura, dopo le elezioni di ottobre 2014 e la nomina del nuovo governo (gennaio 2015) fra aprile e maggio 2015 il Parlamento mozambicano ha approvato il Programma Quinquennale di Governo 2015-2019 (PQG) e la Legge di Bilancio 2015.

Il **Programma quinquennale** contiene significativi elementi di novità, coerenti con le priorità introdotte dal nuovo Governo. La creazione di occupazione e l'aumento della produttività e della competitività per migliorare le condizioni di vita della popolazione costituiscono l'obiettivo del Programma, articolato secondo cinque pilastri: (1) consolidamento dell'unità nazionale e della pace; (2) sviluppo del capitale umano e sociale; (3) promozione dell'occupazione e della produttività; (4) sviluppo delle infrastrutture (5) gestione sostenibile e trasparente delle risorse naturali e dell'ambiente. La materializzazione di questi obiettivi sarà sostenuta attraverso l'azione governativa in tre aree prioritarie trasversali: (i) rafforzamento dello Stato di diritto, buon governo e decentramento; (ii) ambiente macro-economico equilibrato e sostenibile (iii) cooperazione internazionale.

L'analisi del Programma quinquennale evidenzia un approccio innovativo alle numerose criticità di natura economica, politica e sociale che il Mozambico affronta. Sul piano metodologico, sfidando una tradizione amministrativa fortemente verticistica e settoriale, il Governo ha preferito definire pochi pilastri tematici, in luogo della lunga lista di settori prioritari che caratterizzava i precedenti documenti programmatici, tentando di integrare all'interno di questi, temi tradizionali come sviluppo rurale, scienza e tecnologia e nutrizione. Importante eccezione è costituita dalla gestione sostenibile e trasparente delle risorse naturali e dell'ambiente, elevata a priorità di governo. Si tratta di un cambiamento non solo cosmetico che, oltre a riflettersi in una maggiore brevità del documento (ridotto di due terzi rispetto al PQG 2010-2014), trova riscontro anche nella riorganizzazione delle competenze di alcuni ministeri-chiave (come finanze, educazione, scienza e tecnologia e agricoltura).

Altra novità di rilievo è che l'accento non è più posto tanto sulla riduzione della povertà come fine in sé - menzionata in pochi passaggi del documento e per lo più in riferimento ad azioni specifiche a beneficio di gruppi sociali vulnerabili - quanto sulla trasformazione strutturale dell'economia per aumentare il reddito nazionale e creare valore aggiunto. L'accento del nuovo programma di Governo sulla "crescita inclusiva" (e quindi implicitamente su una più equa distribuzione dei redditi) è considerato dalla comunità dei donatori presenti in Mozambico una base sufficiente, tale da rendere non più necessario, almeno per ora, un piano d'azione *ad hoc*, come era il "Piano d'Azione per la Riduzione della Povertà" (PARP), in vigore fino alla fine del 2015.

L'aumento della produttività nel settore agricolo familiare e commerciale è giustamente considerato il fattore-chiave in vista del miglioramento delle condizioni di vita e in particolare della sicurezza alimentare e nutrizionale. L'agricoltura, la pesca e il settore forestale costituiscono, secondo il Programma, il motore dell'economia e il vettore della trasformazione strutturale del tessuto produttivo. L'aumento della produttività agricola è visto inoltre come condizione per l'accesso al mercato dei piccoli produttori e sono a questo fine previsti una serie di incentivi di natura finanziaria.

Al fine di promuovere la trasformazione dei prodotti agricoli e la creazione di valore aggiunto il PQG prevede inoltre investimenti pubblici nella rete di stoccaggio e di commercializzazione e la costruzione di infrastrutture commerciali in tutto il Paese. Saranno potenziati i sistemi di normalizzazione e di certificazione della qualità dei prodotti destinati al mercato nazionale ed internazionale e create basi logistiche per facilitare le esportazioni. Si prevede inoltre la creazione di zone franche e di nuove zone economiche speciali.

La formazione del capitale umano, il miglioramento della qualità dell'istruzione a partire dal livello primario e la formazione tecnico-professionale costituiscono una preconditione necessaria all'aumento della produttività e competitività dell'economia nazionale: questo elemento può essere considerato un altro

leitmotiv del Programma di Governo 2015-2019.

Nel campo delle infrastrutture, gli ingenti investimenti annunciati nel Piano quinquennale per la costruzione e riabilitazione di strade, ponti e ferrovie, strutture portuali e aeroportuali, alcuni dei quali già in corso, dovranno subire i limiti imposti dalla necessità di contenere un indebitamento pubblico in crescita e un deficit che nel 2015 ha raggiunto un limite considerato preoccupante dal Fondo Monetario (6,5%). Gli investimenti nel settore energetico sono messi in particolare risalto, con l'obiettivo di espandere la rete elettrica nazionale e promuovere fonti energetiche come il gas naturale, ma anche le energie rinnovabili.

Come evidenziato dal FMI in una recente valutazione sulla Trasparenza Fiscale in Mozambico, il Governo dovrà procedere con urgenza all'identificazione dei rischi fiscali e delle passività potenziali, e definire piani per la gestione di tali rischi. A questo fine le Autorità si sono impegnate a realizzare una serie di riforme relative alla selezione e gestione dell'investimento pubblico, fra le quali: definire nuove norme sulle imprese pubbliche e a partecipazione statale; creare un'Unità di rischio fiscale all'interno del MEF e pubblicare una versione rivista del Piano Integrato degli Investimenti, includendo informazioni finanziarie per i progetti con finanziamento garantito. Il Governo si è inoltre impegnato a introdurre una valutazione tecnica obbligatoria da parte del Comitato di Valutazione degli Investimenti, per progetti di investimento pubblico di valore superiore ai 50 milioni di dollari.

Per quanto riguarda la **Legge di Bilancio 2016**, questa avvia una fase di consolidamento fiscale caratterizzata dalla riduzione della spesa salariale e della spesa corrente e di investimento nei settori non prioritari. La Finanziaria prevede una spesa pubblica totale di circa 15 miliardi di meticaïs (, pari al 36,2% del PIL (in calo rispetto al 38,1% del 2015) e, in linea con le raccomandazioni del FMI, una significativa riduzione del deficit dal 6,5% del 2015 al 4,0%.

La previsione governativa per il 2016 indica un aumento del PIL dell'ordine del 7,0% e inflazione media annua del 5,6%. Analisi più recenti del FMI prevedono una decelerazione della crescita economica (6,5%), principalmente come effetto della siccità e delle alluvioni che stanno colpendo il Paese in diverse regioni del Paese e di una congiuntura internazionale meno favorevole. Si evidenzia a questo proposito una diminuzione del valore delle esportazioni tradizionali (carbone, cotone, gamberi, tabacco) e la tendenza al rallentamento negli investimenti esteri diretti, osservata a partire dalla seconda metà del 2014.. Anche a causa del servizio del debito e del rafforzamento del dollaro si è accentuata la riduzione delle riserve di valuta, ha nei primi mesi del 2016 ha subito ulteriori riduzioni a causa degli interventi della Banca Centrale per evitare il deprezzamento della valuta locale.

Come detto, il Bilancio 2016 prevede una riduzione significativa della spesa corrente (-2,5% del PIL, di cui lo 0,3% in spesa salariale) e una più contenuta riduzione della spesa di investimento che si assesterà al 12% del PIL contro il 14% dell'anno precedente. Nonostante la necessità di espandere la rete dei servizi sociali (previsto per il 2016 il reclutamento di circa 11 mila nuovi funzionari pubblici), costituire un sistema di previdenza sociale per i dipendenti pubblici e creare incentivi che possano contribuire alla loro permanenza nella pubblica amministrazione, il FMI ha più volte sottolineato la necessità di una politica dei salari che sia finanziariamente sostenibile nel medio periodo. Attualmente, la spesa per salari e stipendi è pari all'10,4% del PIL, una quota considerata al limite degli standard continentali.

Il bilancio 2015 prevede che la spesa per i settori economici e sociali prioritari ammonti al 66,6% del totale, contro il 62,5% registrato nel 2014: il settore dell'istruzione assorbirà il 22,1% (nel 2015, il 22,8%) della spesa pubblica totale, quello della sanità il 10,4% (nel 2014, 10,2%); le infrastrutture registreranno nel 2016 l'aumento più consistente in termini di allocazioni, passando dal 15,8% della spesa pubblica nel 2014, al 19,7% nel 2016. Sarà invece significativamente ridotto il bilancio del settore della Difesa, che dall'8% dell'anno scorso tornerà al 3% della spesa pubblica del 2013 (livello da cui si era discostato nel 2014 a causa dell'iscrizione a Bilancio di 350 milioni di dollari, parte della controversa emissione obbligazionaria legata all'impresa pubblica Ematum).

Sul lato delle entrate, rispetto al 2015 (anno in cui il Governo aveva peraltro beneficiato di entrate straordinarie grazie a imposte su plusvalenze derivate dalla vendita di partecipazioni nel settore estrattivo.), il Bilancio 2016 appare ottimista sulla crescita delle entrate fiscali. Si prevede infatti che queste aumentino dell'1% circa, previsione che potrebbe rivelarsi una sovrastima delle reali capacità di contribuzione fiscale, in particolare, delle piccole e medie imprese.

Come già rilevato, il finanziamento esterno della spesa pubblica passa si attesta al 25%, come nel 2015, in controtendenza rispetto all'ultimo quinquennio che aveva fatto registrare una continua riduzione della dipendenza esterna sul totale della spesa. Nelle previsioni per l'anno in corso, disaggregando le varie componenti del finanziamento esterno, si osserva l'aumento del peso dei donativi (dal 9% al 10%), mentre il totale dei crediti rimane interno al 15,% del PIL, come avvenuto nel 2015; all'interno della categoria dei doni, aumenta leggermente il contributo previsto dal Bilancio Generale.

2.2 Partner internazionali di cooperazione del Mozambico

I Donatori, riuniti nel cosiddetto G14 comprendono attualmente: **Austria, Canada, Danimarca, Finlandia, Francia, Irlanda, Italia, Portogallo, Regno Unito, Spagna, Svezia, Svizzera oltre alla Banca Mondiale, all'Unione Europea ed alla Banca Africana di Sviluppo. L'FMI è membro ex officio del programma**

Il Mozambico ha tradizionalmente buoni rapporti con le **Istituzioni finanziarie internazionali**. Il FMI gode di uno speciale status di "*membro ex-officio*" del SBGS, in considerazione della partnership con il GoM attraverso il programma di sostegno alle politiche pubbliche (*Policy Support Instrument* - PSI). L'obiettivo del PSI è quello di incentivare la collaborazione tra FMI e Stato beneficiario nella valutazione del suo quadro macro-economico e delle politiche finanziarie (cosiddetta *surveillance*), al fine di rafforzarne la stabilità. Nell'ultimo triennio il FMI ha svolto nell'ambito del Programma SGBS un ruolo di particolare rilievo in tutte le materie attinenti la gestione delle finanze pubbliche e la trasparenza fiscale, non ultimo, attraverso la concessione di un prestito dell'ammontare di 296 milioni di USD a fine 2015, volto a stabilizzare la bilancia dei pagamenti..

Dal canto suo, la **Banca Mondiale** ha sottoscritto il terzo MdI del Programma di SBGS nel settembre 2015. Il *Poverty Reduction Support Credit* (PRSC) è un'iniziativa di finanziamento diretto al Bilancio dello Stato ed è considerato uno strumento di sviluppo nell'ambito del nuovo programma Paese 2016-2018 (*Country Assistance Strategy* CAS). La Banca Mondiale applica anche al Mozambico la metodologia internazionale di valutazione delle politiche pubbliche e del quadro istituzionale (*Country Policy and Institutional Assessment* - CPIA) e utilizza, con alcune piccole differenze, la matrice di valutazione PAF definita congiuntamente all'interno del Programma SBGS, quale strumento di valutazione dei risultati e dell'impatto del programma .

Anche l'**Unione Europea**, come la Banca Mondiale, è stato membro di diritto della "Troika-Plus", del gruppo dei donatori del PSBGS che coordina il dialogo con il Governo mozambicano. Come noto, il processo di armonizzazione delle politiche di Cooperazione dei vari Stati membri, avviato con il Trattato di Lisbona, ha come obiettivo generale la definizione di un quadro generale più coerente circa la formulazione e l'esecuzione della politica estera dell'Unione, compresa la cooperazione allo sviluppo. Obiettivo primario delle politiche per lo sviluppo dell'UE rimane la lotta alla povertà. In Mozambico ed il processo di programmazione degli aiuti UE ispirato ad una serie di principi-guida: i) la responsabilizzazione del Governo nazionale nella gestione e nel coordinamento ("titolarità") dell'intero processo; ii) "coerenza ed esaustività", riferita alla necessità di effettuare una valutazione generale della situazione politica ed economica del paese beneficiario; iii) "sincronizzazione e flessibilità", di modo che l'UE si adatti più velocemente ai contesti regionali e nazionali; iv) "differenziazione", che ammette che alcuni Paesi ricevano di più rispetto ad altri; v) "scelte settoriali e concentrazione", col quale si richiede di concentrare l'APS in un massimo di tre settori/aree prioritarie; vi) "blending for growth", secondo cui i fondi UE dovrebbero servire anche per mobilitare risorse dal settore privato – compresi i prestiti – da usare in combinazione con i doni per raggiungere uguali obiettivi di sviluppo; infine, vii) "coordinamento e programmazione congiunta", con l'obiettivo di facilitare che i Paesi Membri si accordino sull'adozione di un documento di programmazione multi - annuale per il loro supporto al Paese.

A partire dal 2015, il contributo UE al programma di SBGS è fornito da un nuovo strumento, di natura contrattuale: il *Good Governance and Development Contract* volto a fornire all'UE maggiori strumenti di controllo, monitoraggio e condizionalità politica, da un lato, e, dall'altro, a garantire una maggiore prevedibilità dei flussi d'aiuto a medio e lungo termine. Il Good Governance Contract è caratterizzato da un orizzonte temporale di sei anni (2015-2020) e da un impegno finanziario suddiviso in due componenti: una garantita ed una variabile.

Oltre ai partner tradizionali, nuovi importanti partner del governo mozambicano sono i **Paesi emergenti** (in particolare, Brasile, Cina, India), i quali operano con modalità differenti da quelle dei Donatori tradizionali e non partecipano al dialogo ed all'approccio multilaterale che caratterizza il SBGS. I suddetti Paesi sono particolarmente presenti nel settore delle costruzioni e opere civili, della scienza, tecnologia e formazione professionale, ricerca – in particolare agronomica - e sfruttamento delle risorse naturali, accompagnando in genere i finanziamenti canalizzati al Governo, con una importante componente di assistenza tecnica.

In particolare, si evidenzia la crescente influenza della Repubblica Popolare Cinese, che negli ultimi anni ha concesso ingenti prestiti agevolati e non, finalizzati principalmente alla costruzione di infrastrutture e garantiti da contratti a lungo termine, vincolati allo sfruttamento delle risorse naturali, spesso condizionati all'utilizzo di beni e manodopera cinesi.

3 I MECCANISMI E GLI STRUMENTI DI VALUTAZIONE

Il Mdl firmato il 21 settembre 2015 e valido per i prossimi cinque anni ha in parte riformato gli strumenti di controllo in uso per valutare la performance del Governo mozambicano e dei donatori che partecipano al Programma.

La partecipazione ai gruppi di lavoro ed il contributo al coordinamento delle attività svolte si concretizza in un processo di **Revisione Annuale (RA)** il cui obiettivo è valutare, sulla base di una matrice di indicatori (**Performance Assessment Framework - PAF**), i risultati ottenuti dal GoM e dai donatori nell'anno precedente e identificare le priorità da considerare durante la programmazione finanziaria per l'anno successivo. La Revisione Annuale, che dal 2016 avverrà tra aprile e maggio, si conclude con la stesura di un documento finale (**Aide Memoire**), la cui struttura è ora definita nel MoU e nel quale sono registrati i progressi e le criticità relativi all'anno precedente e le raccomandazioni per l'anno successivo. Il MoU definisce i requisiti e la tempistica per la presentazione ai donatori dei documenti necessari per il monitoraggio. Il GoM è tenuto a fornire ai donatori le informazioni sugli sviluppi macroeconomici e sulla loro rilevanza rispetto alla riduzione della povertà e alla crescita inclusiva, basate sugli indicatori definiti dalla Matrice PAF⁴.

La chiusura Revisione Annuale (RA) viene formalizzata con l'approvazione da parte dei Capi Missione, dell'Aide-Memoire che da conto dei risultati raggiunti l'esercizio precedente. In caso di valutazione soddisfacente, alla RA seguono gli impegni di spesa (**commitments**) dei Donatori per l'esercizio finanziario successivo.

La **Riunione di Pianificazione (RP)** segna il momento nel quale il Governo ed i donatori concordano i meccanismi e gli indicatori per la valutazione delle rispettive performance per l'anno seguente. Detta riunione, a partire dal 2015, si svolge nel mese di Ottobre.

3.1 La valutazione dei risultati raggiunti dal Governo del Mozambico nel 2014

L'azione del Governo del Mozambico nel 2014 si è inquadrata in un contesto caratterizzato dall'elevata crescita economica, ma anche, dall'impatto dei disastri naturali che ciclicamente affliggono il Paese. È stato ripreso il dialogo con la RENAMO e nel mese di Settembre le due parti hanno proceduto alla firma di un accordo di cessazione delle ostilità per porre fine al conflitto politico militare iniziato nel mese di Ottobre 2012. Nel mese di Ottobre si sono realizzate le elezioni generali che hanno portato, nei primi mesi del 2015, all'investitura di un nuovo Presidente e di un nuovo Governo. Per la sua importanza per lo sviluppo economico del Paese vale la pena citare anche l'adozione, alla fine del 2014, del regime giuridico applicabile al progetto di gas naturale liquefatto nel bacino Rovuma, che crea la condizioni formali per l'avvio dello sfruttamento delle riserve ivi scoperte.

La Revisione Annuale, in conformità con il Mdl in vigore da marzo 2009 a settembre 2015, ha mostrato risultati **misti** in relazione agli obiettivi referenti a (iii) promozione dell'occupazione e del pilastro di (iv) macroeconomia e povertà. **Soddisfacenti i risultati per quanto riguarda** (i) aumento della produzione e produttività nei settori dell'agricoltura e della pesca e (ii) di sviluppo umano e sociale; mentre i risultati ottenuti nell'ambito del pilastro del buon governo (v) sono state invece considerate **insoddisfacenti**. **Si notano** risultati positivi in particolare per quanto riguarda a) la crescita del settore agricolo; b) i progressi visibili nel miglioramento dell'ambiente imprenditoriale (con un avanzamento nella classifica del Doing business); c) la continua espansione dei servizi in educazione e sanità; così come c) i significativi progressi nella gestione delle finanze pubbliche attraverso l'ampliamento e il consolidamento dell'e-SISTAFE.

Allo stesso tempo sono emerse nuovamente **sfide significative** per il Paese che richiedono interventi da parte del GoM, che si traducano in politiche e riforme solide soprattutto nelle seguenti aree: (i) aumento

⁴ Considerando N l'anno in cui si svolge la Revisione Annuale, i documenti di base sono:

- a) Le PAF debitamente precompilate con informazioni relative al e performance dell'anno (N-1);
- b) Rapporti preliminari dei Gruppi di lavoro delle quattro aree prioritarie del SGBS;
- c) Bilancio del Piano Economico e Sociale – BdPES – per l'anno (N-1);
- d) Rapporto sull'esecuzione del Bilancio dello Stato – REOs – prodotto ogni quadrimestre e annualmente (anno n-1);
- e) il documento consuntivo sui conti dello Stato – CGE (General State Account) – per l'anno (n-2);
- f) Parere del Tribunale Amministrativo sulla CGE – per l'anno (n-2);
- g) Altri rendiconti finanziari;
- h) il rendiconto finanziario dei flussi di cassa (flow-of-funds audit) per l'anno (n-1);
- i) Studi analitici congiunti concordati e finalizzati.

della produzione e della produttività dell'agricoltura di piccola scala, (ii) creazione di posti di lavoro, in particolare per le donne; (iii) miglioramento della qualità dell'istruzione; (iv) effettiva attuazione delle leggi e di riforme in materia di anti-corruzione; (v) attuazione di riforme e rafforzamento delle capacità istituzionali per migliorare la trasparenza e la gestione del rischio fiscale e la qualità degli investimenti pubblici.

Con riferimento alle questioni di attenzione speciale sollevate al termine della Revisione Annuale 2014, durante la Revisione 2015 si è preso atto dei progressi **parziali** nell'attuazione del piano d'azione sulla Trasparenza Fiscale concordato tra PAPs e GoM a seguito del caso EMATUM, così come, nella lotta alla corruzione. La valutazione riguarda in particolare la limitata disponibilità di informazioni che consentano di valutare il rischio fiscale dell'impresa EMATUM così come la mancanza di risultati soddisfacenti nell'effettiva attuazione del pacchetto legislativo anticorruzione approvato a fine 2012; si è pertanto convenuto che questi due temi dovranno continuare a ricevere un'attenzione particolare. Anche per la questione della crescita inclusiva sarà necessario continuare e approfondire il dialogo su azioni e riforme concrete per promuovere la creazione di posti di lavoro e l'aumento della produzione e la produttività nell'agricoltura familiare su piccola scala.

Con queste premesse, **i risultati complessivamente raggiunti dal GoM in relazione al set di 32 indicatori del PAF 2014**, sono stati leggermente inferiori a quelli del 2013, con **il 53% degli obiettivi previsti raggiunti** (a fronte del 61% nel 2013); **il 28% non raggiunti ma con progressi** (24% nel 2013), **ed il 19% non raggiunti** (15% nel 2013).

Tabella B: Risultati raggiunti nel 2014 suddivisi per obiettivi e pilastri del PARP 2010-2015

REVISIONE ANNUALE 2015	Valutazione quantitativa (indicatori)			Valutazione qualitativa
<i>Sintesi Risultati del raggiunti dal Governo del Mozambico nel 2014</i>	<i>Raggiunti</i>	<i>Raggiunti solo parzialmente</i>	<i>Non raggiunti</i>	
Aumento produz. e produttività settori agricoltura e pesca	5/5	/	/	Risultato soddisfacente
Creazione di lavoro	1/2	/	1/2	Risultato "misto"
Sviluppo Umano e Sociale	6/10	3/10	1/10	Risultato soddisfacente
Buon Governo	1/6	3/6	2/6	Risultato non soddisfacente
Macroeconomia e Povertà	4/9	3/9	2/9	Risultato "misto"
TOTALE	17/32	9/32	6/32	

In considerazione (i) dei risultati raggiunti ai fini della suddetta valutazione, (ii) dell'approvazione del Piano Quinquennale del Governo 2015-2019 (PQG) focalizzato sullo sviluppo inclusivo e (iii) dell'impegno ad approfondire il dialogo su riforme concrete e relativi quadri di monitoraggio, **la Revisione Annuale 2015 ha concluso che esiste una base affinché i PAPs continuino a fornire Sostegno Generale al Bilancio dello Stato nel 2016.**

3.2 La valutazione dei risultati raggiunti dal G19 e Associati nel 2015

La valutazione dei risultati raggiunti dai partner, realizzata in base a indicatori usati nelle valutazioni internazionali sull'efficacia dell'aiuto, include **due valutazioni distinte**: quella dei **donatori del sostegno al Bilancio e dei loro associati come gruppo**, e quella dei **donatori a livello individuale**. Le due valutazioni sono realizzate sulla base degli indicatori contenuti nella stessa matrice PAF, che attribuisce valori diversi alla media dei punteggi del gruppo, o alla performance del singolo donatore.

Dal 2012 il Ministero della Pianificazione e Sviluppo (che con il nuovo Governo Nyusi si è fuso con il Ministero delle Finanze dando vita al Ministero dell'Economia e delle Finanze) ha assunto l'iniziativa del coordinamento di questo esercizio di raccolta ed elaborazione dei dati ai fini della valutazione.

Per quanto riguarda la valutazione dei donatori come gruppo, su un totale di 23 indicatori, **4 obiettivi sono stati raggiunti; 8 non sono stati raggiunti ma hanno registrato miglioramenti e 11 non**

sono stati raggiunti. Sulla base di questa valutazione tecnica, **il risultato dei Donatori come gruppo è considerato "misto"**. L'attribuzione di punteggi agli obiettivi di ciascun indicatore permette di ottenere un totale di 8 punti su un massimo di 44. **Si registra – quindi – una performance congiunta sostanzialmente invariata rispetto al 2013 e che, in contrasto con i risultati generalmente positivi della valutazione individuale, continua ad essere considerata come "bassa"**.

Per quanto riguarda la **valutazione individuale**, emerge un **aumento del punteggio attribuito all'Italia**, che nel 2014 ha raggiunto un totale di **36 punti**, rispetto ai 28 attribuiti nel 2013. Si tratta quindi di un sensibile miglioramento rispetto all'anno precedente e di una conferma dei risultati positivi ottenuti negli ultimi anni nell'attuazione dell'agenda di Parigi/Accra/Busan. Il ritardo di tre mesi nell'erogazione della tranche 2014, dovuto a un problema tecnico nella gestione del bancario bonifico alla sede a Francoforte della Banca Centrale mozambicana (N«Banco de Moçambique – BM) da parte della Banca d'Italia, ha pesato invece in senso negativo sulla valutazione della nostra performance.

Con questo punteggio, **l'Italia si colloca al 3° posto** (dopo Svizzera e Finlandia) **nella valutazione donatori con l'attribuzione della categoria "molto buono"** (v. tabella C).

Tabella C: sintesi della classifica della performance dei donatori 2013-2014

CLASSIFICA PERFORMANCE	2014			2013	
	Num. PAPS	DONATORI	% per categoria	Num. PAPS	% per categoria
MOLTO BUONA (≥ 70%)	7	Svizzera, Finlandia, Italia, Irlanda, Danimarca, Canada, Austria	33%	5	24%
MEDIO-ALTA (<70% e ≥60%)	4	Unione Europea, Norvegia, DFID, Spagna,	19%	3	14%
MEDIA (<60% e ≥50%)	3	Svezia, Francia, Portogallo	14%	3	14%
MEDIO-BASSA (<50% e ≥30%)	4	Banca Africana di Sviluppo (BAD), Germania, Banca Mondiale, Nazioni Unite,	19%	9	43%
BASSA (<30%)	3	Stati Uniti, Paesi Bassi, Belgio	14%	1	5%
TOTALE	21			21	

3.3 Tendenze recenti nei volumi di finanziamento dell'APS al Mozambico

L'inizio di questo decennio ha segnato un passaggio significativo per l'economia mozambicana, con incrementi considerevoli delle entrate fiscali che hanno permesso di aumentare notevolmente il finanziamento interno della spesa pubblica, anche grazie all'allargamento della base fiscale. Tale tendenza si è confermata nel corso dell'ultimo triennio registrando il suo apice proprio nel 2014 grazie a entrate straordinarie relative a imposte su plusvalenze derivate da vendite di partecipazioni nel settore estrattivo. Nel 2015 il deficit di bilancio è stato pari al 6,5%; mentre la stima per il 2016 è che questo si assesti al 4% (senza doni e crediti di aiuto il deficit si sarebbe assestato intorno a circa il 10% del PIL). Il miglioramento di questo indicatore è dovuto, in linea con le raccomandazioni del FMI, a Leggi di Bilancio (2015 e 2016) che avviano una fase di consolidamento fiscale caratterizzata da un contenimento della spesa salariale e della spesa corrente e di investimento nei settori non prioritari.

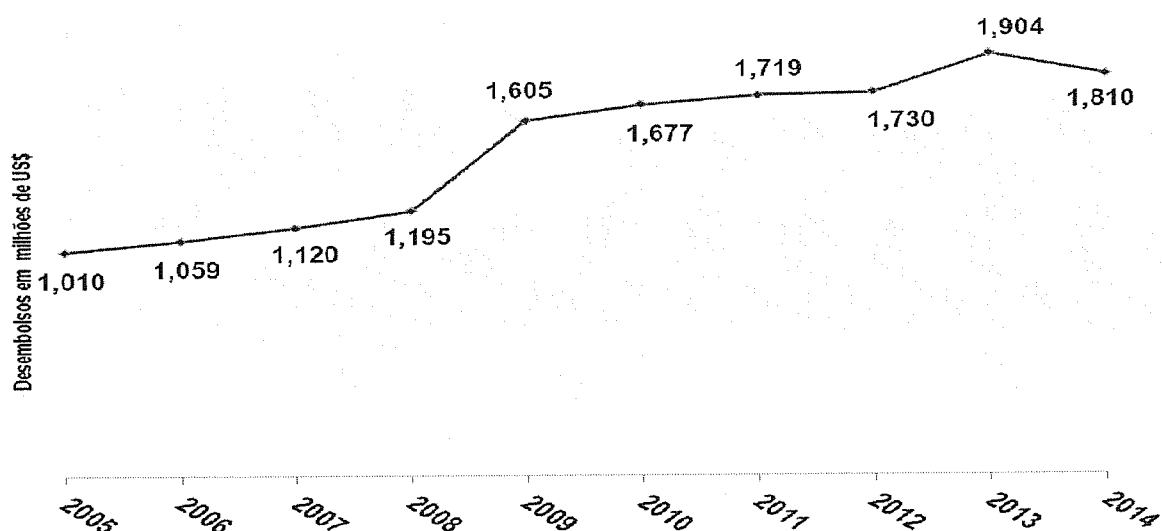
Secondo la legge di Bilancio 2016, si stima che, così come avvenuto nel 2015, durante l'anno in corso il finanziamento esterno della spesa pubblica si assesterà al 25% del Bilancio dello Stato mozambicano, rispetto al 23.3% registrato nel 2014 e al 28.1% nel 2013.

Il del Bilancio consuntivo relativo al 2015 presenta il seguente quadro di finanziamento: **entrate dello Stato pari al 72%; risorse esterne a dono 10%, crediti d'aiuto e indebitamento esterno 14%; indebitamento interno 3%**. Questi dati sono da considerare provvisori, in attesa della pubblicazione dei Conti Pubblici (Conta geral do Estado – CGE 2014) e vanno confrontati con il rilevante volume di aiuto pubblico allo sviluppo che viene gestito al di fuori del Bilancio dello Stato (off-Budget). Emerge comunque un dato importante: i dati previsionali relativi all'aiuto esterno per il biennio 2015-2016

sono in controtendenza rispetto all'ultimo quinquennio in cui si era registrata una continua riduzione della dipendenza esterna sul totale della spesa pubblica. Nelle previsioni per l'anno in corso, disaggregando le varie componenti del finanziamento esterno, si osserva leggero aumento del peso dei crediti (che passano dal 13,5% della spesa nel 2014, al 15,9% nel 2015 e al 15% nel 2016) sui doni (passati dal 9,8% al 9% della spesa fra il 2014 e il 2015 e tornati al 10% nel 2016); all'interno della categoria dei doni, le previsioni per il 2016 non confermano quindi la **tendenza alla riduzione del contributo al Bilancio Generale dello Stato**.

In generale, l'aiuto esterno si mantiene a livelli elevati nonostante l'impatto che la crisi finanziaria ha avuto sui bilanci dei Paesi donatori, pur avendo **il volume totale Aiuto Pubblico allo Sviluppo (APS) al Mozambico registrato per la prima volta nel 2014 una leggera contrazione (4.9%)** passando da 1.904 milioni di USD nel 2013 a **1.810 milioni di USD** (si veda grafico 1). Questa variazione segue la tendenza globale di riduzione dei flussi dell'APS ma si verifica anche in un momento in cui i diversi fattori del contesto interno e esterno tendono a contribuire ad un quadro di maggiore incertezza, ispirando anche nei donatori scelte più conservatrici soprattutto rispetto alle modalità programmatiche.

Grafico 1: volume APS per il Mozambico 2005-2014 (in milioni di USD)



La **proporzione di aiuto programmatico sul totale dell'aiuto al Governo è cresciuta leggermente** passando dal 53% nel 2013 al 55% nel 2014, interrompendo una tendenza alla riduzione che ha caratterizzato gli ultimi anni. Tale incremento è dovuto principalmente al volume di aiuto erogato come **SGBS** che, contrariando la tendenza degli ultimi 5 anni, nel 2014 torna ad aumentare crescendo del 5% - da 368.4 milioni di USD nel 2013 a **388.6 milioni di USD nel 2014**.

Si riporta di seguito la tabella relativa al contributo dei PAPs al Bilancio Generale dello Stato mozambicano per il 2012, 2013, 2014.

TABELLA A: CONTRIBUTI DONATORI G19 AL BILANCIO GENERALE DELLO STATO NEGLI ANNI 2012 ÷ 2014			
DONATORE	CONTRIBUTI 2012 (USD)	CONTRIBUTI 2013 (USD)	CONTRIBUTI 2014 (USD)
Austria	3.205.128	2.000.000	2.000.000
Banca Africana di Sviluppo	31.082.456	30.391.174	28.225.976
Banca Mondiale	108.845.619	113.040.000	108.000.000
Belgio	3.846.154	-	-
Canada	15.000.000	14.563.107	9.090.909
Commissione Europea	72.891.026	55.166.667	71.166.667
Danimarca	10.533.633	10.017.825	-
Finlandia	8.960.000	9.333.333	8.000.000
Francia	2.564.103	2.666.667	2.666.667
Germania	11.538.462	-	21.333.333
Irlanda	11.538.462	12.000.000	12.000.000
Italia	5.128.205	6.350.000	6.666.667
Norvegia	23.235.800	-	12.738.854
Paesi Bassi	11.538.462	-	-
Portogallo	1.923.077	1.333.333	533.333
Regno Unito	76.190.476	51.236.841	52.295.082
Spagna	-	-	-
Svezia	43.574.594	51.763.804	46.052.632
Svizzera	7.712.766	8.602.151	7.875.250
TOTALE	449.329.423	368.464.901	388.645.369

Gli osservatori ritengono che il Mozambico debba ancora, per molto tempo, fare ricorso all'aiuto esterno per finanziare il proprio Bilancio dello Stato. Nel medio termine (8÷10 anni) i proventi derivanti dallo sfruttamento delle ingenti risorse naturali – in particolare energetiche (carbone e gas) – recentemente scoperte dovrebbero diminuire sensibilmente la necessità di ricorrere agli aiuti esterni.

Accompagnando la transizione verso un'economia estrattiva e contribuendo al rafforzamento dei sistemi nazionali di pianificazione e monitoraggio della spesa pubblica, la modalità del Sostegno al Bilancio si mostra la più adatta a favorire l'avvio di grandi investimenti pubblici e privati legati e a contribuire in forma armoniosa, ad una progressiva riduzione della dipendenza dall'aiuto.

4 L'ESPERIENZA ITALIANA NEL PROGRAMMA SBGS

4.1 L'APS italiano in Mozambico (2004-2014)

Nel periodo 2004-2015 l'APS italiano in favore del Mozambico è stato – escludendo la cancellazione del debito - dell'ordine di **150 milioni di Euro**. Di questi, oltre un terzo (**58 milioni di Euro**) sono stati destinati al Sostegno Generale al Bilancio dello Stato.

In questo decennio, gli aiuti dell'Italia hanno subito una contrazione rispetto ai periodi precedenti. Nel 2014 l'APS italiano complessivo è stato poco superiore all'1% di quello accordato da tutti i partner di cooperazione, collocando il nostro Paese nella 15ª posizione nella graduatoria dei donatori per volume di APS erogato. Nel periodo in esame si è constatato un progressivo incremento dell'aiuto programmatico (SBGS e Fondi comuni settoriali), a fronte di una riduzione dell'APS di aiuto a progetto. Ciò riflette una tendenza generale di tutti i donatori che si è mantenuta fino al 2010, mentre gli ultimi quattro anni hanno visto, per ragioni diverse illustrate più avanti, una lenta ma progressiva tendenza al ridimensionamento della quota di aiuto programmatico sul totale dell'APS destinato al Mozambico.

L'adesione dell'Italia al programma di Sostegno al Bilancio dello Stato risale al **triennio 2004-2006**, quando fu deliberato un finanziamento triennale complessivo pari a **9,6 milioni di Euro**, erogato in tre rate annuali di uguale importo – a cui si aggiungevano **400.000 Euro** di "Fondi in loco", destinati alla costituzione ed al funzionamento di una struttura ad hoc.

Per il **triennio 2007-2009** l'Italia stanziò **12.435.000,00 Euro**, suddivisi in tre annualità di uguale importo: 11,4 milioni di Euro di apporto al Bilancio dello Stato, a cui si aggiungevano un "Fondo in loco" per il funzionamento della struttura ad hoc pari a 535.000,00 Euro ed un fondo esperti di € 500.000,00.

Nel **triennio 2010-2012**, l'importo allocato ed erogato dalla Cooperazione Italiana per il SBGS è stato

di **13,5 milioni di Euro**, di cui 12 milioni di finanziamento diretto al Governo del Mozambico. Non `si è previsto, in conformità con la tendenza a ridurre il numero delle missioni di lunga durata, uno specifico fondo esperti. Rispetto al passato, quindi il funzionamento della struttura ad hoc creata per la gestione e il monitoraggio del programma è garantito da un fondo in loco strutturato in modo da comprendere anche il costo del personale senior.

Nel **triennio 2013-2015** l'importo stanziato dalla Cooperazione Italiana per il SBGS è stato di **16.823.200 Euro**, di cui 15 milioni di sostegno finanziario diretto al Bilancio dello Stato. In continuità con il triennio precedente anche questa fase del programma non prevede la costituzione di un fondo esperti.

4.2 L'esperienza dell'Italia nel triennio 2013-2015

Dopo otto anni di partecipazione al Programma fra il 2012 e il 2015 l'Italia è stato il primo fra i Paesi mediterranei ad essere entrato a fare parte della struttura di coordinamento (Troika) dei donatori del SBGS.

L'Italia è entrata nella Troika nel giugno 2012 e ne ha assunto la presidenza annuale nel giugno 2013. In qualità di presidente della Troika, il nostro Paese è stato chiamato a rafforzare ulteriormente il dialogo con le autorità mozambicane per quanto attiene, in particolare, alle politiche di sviluppo in favore delle fasce più vulnerabili della popolazione.

Durante il periodo di presidenza della Troika degli allora 19 finanziatori del Programma di SBGS (G19) il personale del programma ha coordinato il lavoro tecnico di analisi e monitoraggio delle politiche di riduzione della povertà e ha sostenuto l'Ambasciata nella gestione politica di processi chiave nell'ambito del Sostegno Programmatico. Fra questi si segnalano in particolare: (1) la costruzione del consenso interno al G19 e con il Governo, in merito al rinnovo del Mdl che regola il programma, finalizzato, come si è detto, nel settembre 2015; (2) la Revisione Annuale 2014; (3) la comunicazione ufficiale degli impegni di spesa (commitments) per il 2015; (4) la gestione della delicata fase post-operazione EMATUM⁵ e la definizione di un piano di azione per aumentare la trasparenza delle finanze pubbliche e migliorare i processi di selezione degli investimenti pubblici; (5) l'identificazione di "temi di speciale attenzione" e relativi meccanismi di monitoraggio in materia, tra gli altri, di crescita inclusiva, lotta alla corruzione, miglioramento del *business environment*.

L'Italia ha giocato un ruolo decisivo nel favorire, attraverso il programma SGBS un approccio costruttivo a livello tecnico e politico di questioni politicamente sensibili, mediando tra le diverse posizioni, spesso estreme, espresse da alcuni partner. Fra queste, la frode emersa a inizio 2013 nel settore dell'Istruzione ed il citato caso EMATUM.

Per quanto riguarda la revisione del Mdl, a causa di posizioni inconciliabili presenti all'interno del G19 ed emerse a ridosso della scadenza del recedente Mdl (marzo 2014), si stabilì per consenso che la validità una proroga di 18 mesi dello stesso, fino a settembre 2015.

Durante la Revisione Annuale avvenuta nei mesi di marzo-aprile 2014 la Presidenza italiana ha coordinato: (1) i contributi tecnici dei partner del G19 in vista della valutazione dei risultati raggiunti rispettivamente dal Governo e dai partner nel 2013 e (2) il dialogo politico fra il G19 e il Governo. Le riunioni ufficiali di dialogo politico (ottobre e dicembre 2013 e gennaio e maggio, 2014) sono state preparate attraverso incontri e contatti informali sia con i Ministri delle Finanze e della Pianificazione, sia con i Direttori nazionali presso i locali Ministeri di coordinamento, consolidando in tal modo anche le già ottime relazioni bilaterali con il Mozambico.

Altro momento saliente della Presidenza italiana è stato, nel maggio-giugno 2014, il lavoro di coordinamento dei partner in vista della comunicazione ufficiale degli impegni di spesa per il 2015, che durante la cerimonia pubblica avvenuta il 12 giugno 2014 ha portato la maggior parte dei partner a reiterare il proprio sostegno finanziario al programma SGBS. Con impegni formali pari a 274,5 milioni di dollari, la riduzione complessiva rispetto all'anno precedente è stata pari a circa l'11,3%, compensata però da un

⁵ Garanzia emessa dal Governo del Mozambico per un credito di 850 milioni di dollari contratto sul mercato internazionale per l'acquisizione di imbarcazioni da pesca ed equipaggiamenti per la marina militare

aumento di uguale entità nel sostegno ai bilanci settoriali⁶. La tendenza ad applicare *tranches* variabili ed altre condizioni bilaterali all'aiuto programmatico è stata contenuta e, per quanto possibile, preservata la prevedibilità dell'aiuto. **Complessivamente pertanto la presidenza italiana del G19 si è chiusa con il mantenimento della coesione tra i donatori e la conferma della centralità di questo programma nel partenariato per lo sviluppo in Mozambico.**

Anche dopo la fine dell'anno di Presidenza (giugno 2014), l'apporto dell'Italia ha continuato ad essere determinante all'interno dei momenti salienti di gestione, coordinamento e di dialogo del Programma, come la riunione di Pianificazione avvenuta nel mese di settembre 2014 e, sempre lo stesso mese, l'assunzione del coordinamento fra i partner per la macro-area delle questioni trasversali con impatto nella riduzione della povertà (Genere, Ambiente, Calamità naturali, Nutrizione e Sicurezza Alimentare, Scienza e Tecnologia e Sviluppo rurale).

A seguito della realizzazione di elezioni generali a ottobre 2014, ha preso l'avvio un **nuovo ciclo politico-economico**. In una delicata fase di transizione come quella in corso, l'Italia continua a contribuire al processo di definizione delle politiche pubbliche e al loro monitoraggio, sottolineando con l'usuale atteggiamento costruttivo l'importanza della titolarità nazionale delle politiche e dei processi di sviluppo. Il rafforzamento dei sistemi nazionali e l'efficacia delle politiche di sviluppo sottintendono la necessità di disporre di informazioni sempre aggiornate e di includere nuovi attori pubblici e privati nel finanziamento e nel monitoraggio delle politiche.

Il secondo semestre del 2014 è stato inoltre caratterizzato da un vivace dibattito interno al gruppo del G19 sulla **riforma della struttura e degli strumenti di gestione del Programma** ossia la riforma del Quadro di Valutazione dei Risultati (PAF) e la revisione del Memorandum d'Intesa, processo questo ultimo a cui l'Italia ha partecipato attivamente a supporto della Presidenza portoghese. La revisione del Mdl è stata considerata da molti partner una risposta alle principali sfide che il programma si trova ad affrontare, quali una crescente esigenza da parte di alcuni dei finanziatori di legare in forma più diretta i finanziamenti ai risultati raggiunti e una certa stanchezza da parte di alcuni partner in relazione alla partecipazione ai forum di dialogo congiunto creati a vari livelli per la gestione ed il monitoraggio del Programma. Da parte italiana, in continuità con le posizioni sostenute durante la nostra Presidenza, pur riconoscendo la necessità di una semplificazione dei meccanismi e di definire indicatori di risultato più significativi rispetto agli obiettivi del programma, abbiamo continuato a porre l'accento sulla necessità di rafforzare la titolarità dei processi da parte del Governo in concreta attuazione dei principi dell'efficacia dell'aiuto.

I prossimi anni saranno cruciali nel definire gli scenari su cui il Governo del Mozambico baserà le proprie strategie di politica fiscale e di investimento. L'affidabilità creditizia, la crescita della base tributaria e le plusvalenze derivanti dalla vendita di partecipazioni nel settore estrattivo contribuiscono ad una graduale riduzione della dipendenza dal finanziamento esterno, creando una maggiore capacità di spesa rispetto al recente passato. D'altro lato, tutte le analisi indicano che il grosso delle entrate fiscali derivanti dalle risorse naturali si manifesterà in misura veramente significativa solo a partire dal prossimo decennio.

Considerando il suddetto contesto e il gap fiscale stimato fino a tutto il 2020, si conferma la continua rilevanza del SBGS in un'ottica di medio e lungo periodo. La prosecuzione del programma nel triennio 2016-2018 agirà quindi nel senso di consolidare le relazioni bilaterali fra i due Paesi e contribuire ad una maggiore stabilità delle relazioni con gli altri donatori tradizionali, in particolare con gli Stati Membri dell'Unione Europea.

Tenuto conto della crescente rilevanza economica e geopolitica del Mozambico nella scacchiera delle relazioni internazionali, è auspicabile che la relazione speciale esistente con l'Italia sia mantenuta e approfondita in futuro. La continuazione del Programma di SBGS nel triennio 2016-2018 permetterà in questo senso di capitalizzare i risultati ottenuti sul piano politico durante gli anni precedenti, e in particolare nel triennio di partecipazione alla Troika, e di continuare a partecipare a importanti processi di dialogo tecnico e politico cruciali per accompagnare da vicino lo sviluppo economico e sociale del Paese.

⁶ Nel 2015 le erogazioni effettive hanno di fatto superato gli impegni comunicati nel giugno 2014.

4.3 LE ATTIVITÀ

L'esperienza fino ad ora acquisita dalla nostra Cooperazione nelle attività di SBGS, ed in particolare dalla struttura *ad hoc*, con la partecipazione ai vari gruppi di lavoro, si evidenzia soprattutto nella partecipazione attiva ai gruppi di lavoro e di dialogo e nella redazione di note informative e tecniche a beneficio dell'Ambasciata, della Sede Estera dell'AICS e dell'AICS, elaborate sia sulla base dell'analisi di specifica documentazione (quale pubblicazioni di alcune organizzazioni internazionali, quali WB, IMF, OCSE-DAC, UNDP, ecc.), sia di studi e/o le ricerche sviluppate su argomenti connessi al SBGS.

Si prevede che nel triennio 2016-2018 dovranno essere forniti servizi di assistenza tecnica, di concerto, quando possibile, con gli altri donatori, per l'elaborazione di specifici studi analitici di settore e/o sulla gestione finanziaria e la relativa certificazione amministrativa e contabile.

Le attività più significative saranno:

- **organizzazione di eventi pubblici di rilevanza per il gruppo dei donatori del SGBS;**
- **riunioni di analisi, confronto, valutazione, pianificazione;**
- **la realizzazione di ricerche *ad hoc*;**
- **la realizzazione di analisi e ricerche;**
- **la redazione di pubblicazioni specializzate;**
- **l'organizzazione di eventi nel corso della revisione congiunta.**

5 L'ANALISI DEI COSTI

Per l'esecuzione dell'iniziativa sono attivabili tre componenti distinte di spesa: i) **contributo finanziario al Bilancio Generale dello Stato mozambicano;** ii) **Fondo esperti a gestione AICS;** iii) **"Fondo in loco" a gestione AICS Maputo.**

- Per la componente di **contributo finanziario diretto al Bilancio Generale dello Stato mozambicano** non possono essere applicati i principi di analisi della spesa e della loro ammissibilità. Ovviamente, la responsabilità della gestione del contributo finanziario italiano, come quello degli altri donatori, riviene integralmente al Governo del Mozambico, in armonia con quanto previsto dal vigente MoU e dal collegato accordo bilaterale. L'erogazione di questo contributo finanziario dell'Italia, pari a **15 milioni di Euro**, avverrà direttamente in capo al Governo del Mozambico in tre annualità di 5 milioni di Euro.
- La richiesta di finanziamento non prevede, per l'esecuzione del Programma, l'invio di esperti in missione, essendo disponibili in loco figure professionali altamente qualificate che hanno consolidato una importante esperienza nella gestione ed esecuzione dello stesso nel corso degli scorsi anni.** Si prevede di fare ricorso a risorse da reclutare localmente, remunerando i relativi servizi con il "Fondo in loco". Il ricorso ad esperti di comprovate capacità ed esperienza, reclutati localmente, permetterà una sensibile riduzione dei costi.
- Il **"Fondo in loco"** necessario ad assicurare l'operatività della struttura *ad hoc* nel triennio in questione è stato ripartito in tre capitoli di spesa: 1) personale; 2) servizi di consulenza ed organizzazione di eventi pubblici; 3) funzionamento. Nel periodo 2016-2018 sono previste riduzioni di costo rispetto al triennio precedente per le voci relative alla gestione della Presidenza del G19 (più precisamente, per spese di segretariato congiunti G19 e organizzazione di eventi gestiti dalla Presidenza). La stima dei costi da imputare al "Fondo in loco" per il triennio 2016-2018 ammonta quindi a 1.360.420,00 Euro.

La **Tabella D** sintetizza le previsioni di spesa da sostenere nel triennio 2016-2018 con il cosiddetto "Fondo in Loco".

Tabella D: Stima dei costi 2016-2018 – Componente "Fondo in loco"

	CAPITOLI E VOCI DI SPESA	N °	Importo unitario (€)	Periodo (mesi)	2016	2017	2018	Totale (€)
1	PERSONALE							
1.1	n. 3 Esperti (coordinatore, policy analyst, economista) costo medio	3	7.500	36	270.000	270.000	270.000	810.000
1.2	Assistente di programma	1	1.600	36	19.200	19.200	19.200	57.600
1.3	Personale ausiliario (media)	2	500	36	12.000	12.000	12.000	36.000
1.4	Autista	1	600	36	7.200	7.200	7.200	21.600
1.5	Viaggi di servizio		1.000	24	2.000	2.000	2.000	6.000
	SUBTOTALE 1				310.400	310.400	310.400	931.200
2	SERVIZI DI CONSULENZA ED ORGANIZZAZIONE DI EVENTI PUBBLICI							
2.1	Servizi di assistenza tecnica alle istituzioni mozambicane				30.000	25.000	25.000	80.000
2.2	Servizi di consulenza per analisi settoriali e ricerche ad hoc				42.000	52.000	52.000	146.000
2.3	Seminari ed organizzazione eventi pubblici				10.000	10.000	10.000	30.000
2.4	Pubblicazioni risultati ricerche				5.000	5.000	5.000	15.000
2.5	Comunicazione				20.000	20.000	20.000	60.000
	SUBTOTALE 2				107.000	112.000	112.000	331.000
3	FUNZIONAMENTO							
3.1	Canone locazione ufficio		3.500	6	21.000			21.000
3.2	Manutenzione ordinaria locali		450	6	2.700			2.700
3.4	Vigilanza		1000	6	6.000			6.000
3.5	Acquisto e manutenzione attrezzature d'ufficio + assistenza informatica		900	36	10.800	10.800	10.800	32.400
3.6	Arredi			36	1.000	1.000	1.000	3.000
3.7	Utenze (acqua, elettricità, telefono, internet)		500	36	6.000	6.000	6.000	18.000
3.8	Funzionamento e manutenzione autovettura		800	36	9.600	9.600	9.600	28.800
3.9	Giornali, riviste specializzate ed abbonamenti online		300	36	3.600	3.600	3.600	10.800
3.10	Materiale di consumo		320	36	3.840	3.840	3.840	11.520
	SUBTOTALE 3				64.540	34.840	34.840	134.220
TOTALE GENERALE					481.940	457.240	457.240	1.396.420

L'indicazione dei bisogni da soddisfare in termini di risorse umane, materiali e finanziari proviene da previsioni effettuate alla luce dell'esperienza maturata nel corso degli anni e risulta ammissibile, in quanto basata su quantità strettamente necessarie per le esigenze stimate. Le previsioni di spesa sono state

effettuate sulla base dei prezzi storici constatati nel quadro delle iniziative finanziate dalla Cooperazione Italiana. **In ogni caso, ogni singolo impegno di spesa sarà preceduto da una specifica analisi di congruità.** Infatti, per i tre esperti senior è richiesta la buona/ottima conoscenza di tre lingue (italiano, portoghese ed inglese) ed una adeguata esperienza professionale, in funzione dei compiti da svolgere, in discipline altamente specialistiche. Detti profili sono difficilmente reperibili sul mercato del lavoro, ragion per cui l'offerta è relativamente modesta. La stima dei costi riportata nella tabella seguente prevede, quale costo complessivo medio per l'Amministrazione, l'importo di € 7.500 mese/persona per i tre esperti senior. Tali importi sono senz'altro da considerarsi in linea con quelli del mercato locale, tant'è vero che di recente si assiste ad una competizione tra i partner del SBGS per "accaparrarsi" le risorse umane più qualificate.

Vengono qui di seguito riportate sintetiche descrizioni relative alle previsioni di spesa contenute nei tre capitoli di Bilancio, per complessive 19 voci:

Capitolo di bilancio n° 1 – Personale

1.1 – Esperti: il gruppo di lavoro senior sarà composto da tre esperti (il coordinatore del Programma, l'analista senior di politiche pubbliche e l'economista), per 36 mesi. Oltre all'esperto che svolgerà la funzione di coordinatore, due esperti senior svolgeranno le funzioni di (i) economista del Programma, sui temi di macroeconomia e finanza pubblica, e (ii) analista di politiche pubbliche, con particolare riguardo alle riforme istituzionali, alle politiche di sviluppo economico e sociale e ai temi dell'efficacia dell'aiuto.

La presenza degli esperti sopra menzionati all'interno della struttura ad hoc è indispensabile e del tutto in linea con lo staff degli altri donatori che partecipano al SBGS. Le loro conoscenze e competenze (tra le quali vi è la fluenza nella lingua portoghese, inglese ed italiana) sono necessari affinché l'Italia possa adempiere in modo adeguato ai compiti derivanti dalla sua partecipazione al Programma. Il costo medio mensile di queste figure professionali è indicato al lordo delle imposte ed è allineato ai compensi offerti per analoghe figure professionali nel mercato di riferimento. Il costo totale annuale per queste tre figure è di € 270.000 al lordo delle imposte e degli oneri sociali.

La Dichiarazione di Parigi e l'Agenda di Accra hanno sollecitato un maggiore decentramento delle responsabilità agli uffici nei paesi e di tener conto anche della crescente richiesta di personale. Le competenze necessarie sono varie; è importante una buona conoscenza del paese presso cui ci si reca, abilità linguistiche e poi specializzazioni di tipo più tecnico (sanità, ambiente, finanziamenti pubblici, diritti umani). Un'efficace cooperazione allo sviluppo necessita anche di personale capace, competente e motivato sia a livello di sede centrale che negli uffici nei PVS.

1.2 – Il programma prevede una Assistente di Programma che svolge al contempo funzioni di segreteria, assistente amministrativa. La figura oltre a parlare fluentemente Inglese e Portoghese possiede le conoscenze necessarie per dare un supporto organizzativo qualificato per una gestione efficiente del Programma. La remunerazione annuale prevista per questa figura è di € 19.200 al lordo delle imposte e degli oneri sociali.

1.3 – Personale ausiliario. Sono previste due figure ausiliarie: una per attività di reception e pulizia e l'altra per attività di fattorinaggio/piccole riparazioni. Il costo totale annuale previsto è di € 12.000.

1.4 – Autista. Poiché tutto il personale inserito nella struttura ad hoc ha frequentemente la necessità di spostarsi nella città di Maputo per partecipare ad incontri nell'ambito dei partner del SBGS o con le autorità mozambicane, si ritiene opportuno continuare ad utilizzare un autista da porre alla guida della autovettura a disposizione del Programma. Il costo annuale per tale autista è di € 7.200 al netto delle imposte e degli oneri sociali.

1.5 – Viaggi di servizio. Con il progredire del decentramento amministrativo e finanziario nell'ambito del Bilancio dello Stato e dei sistemi di collegamento tra i diversi organismi territoriali, aumenta l'esigenza dei donatori di monitorare le diverse istituzioni decentrate nelle provincie e nei distretti. Questa pratica è ormai prassi per i donatori del SBGS e si conclude con l'elaborazione di analisi che contribuiscono al processo di valutazione dei risultati conseguiti dalle autorità locali. Si aggiungono a questi i viaggi per il monitoraggio di studi e ricerche effettuati nell'ambito del programma. A tal fine, si ritiene opportuno allocare risorse adeguate per la partecipazione a tali missioni nelle diverse provincie e distretti. Le spese stimate comprendono i titoli di viaggio e la diaria. Per questa voce è previsto un costo annuale pari a € 2.000

Il peso relativo del costo del personale è del 66% sul totale del fondo in loco e solo del 5,8% sul valore totale del programma (fondo a gestione governativa e fondo in loco).

Capitolo di Bilancio n° 2 – Servizi di consulenza ed organizzazione di eventi pubblici

2.1 – Servizi di assistenza tecnica alle istituzioni mozambicane da attivarsi su richiesta del Governo. E' necessario prevedere alcune consulenze per svolgere approfondimenti su tematiche rilevanti (settore dell'industria estrattiva, agricoltura, PMI, decentramento amministrativo, etc.) e per elaborare la documentazione specifica (analisi settoriali e ricerche ad hoc). Prima di conferire ogni singolo incarico, il coordinatore del programma sarà chiamato a redigere dettagliati termini di riferimento d'intesa con le competenti autorità mozambicane e, se del caso, con i rappresentanti dei donatori, ed elaborare un'altrettanto dettagliata analisi di congruità. Per questa voce è previsto un costo per il triennio pari a € 80.000.

2.2 – Analisi settoriali e ricerche ad hoc. E' ormai prassi consolidata che i partner del Sostegno al Bilancio contribuiscano al finanziamento di ricerche finalizzate all'analisi del quadro legale, istituzionale, macro-economico e/o sociale e al monitoraggio e alla valutazione dei risultati delle politiche attuate dal Governo. A tale scopo, si prevede la possibilità di conferire incarichi a ricercatori di comprovata capacità ed esperienza per svolgere approfondimenti su tematiche specifiche che emergono nell'ambito delle attività del programma di SBGS. Per questa voce è previsto un costo per il triennio pari a € 170.000

2.3 – Seminari ed organizzazione di eventi pubblici. La divulgazione e l'approfondimento dei risultati delle ricerche ad hoc richiederà di organizzare seminari all'uopo. I costi sono stimati sulla base di quelli sostenuti negli anni passati. Per questa voce è previsto un costo per il triennio pari a € 30.000

2.4 – Pubblicazione dei risultati delle ricerche. E' ormai prassi consolidata pubblicare le ricerche meritevoli elaborate nel periodo in questione. Il costo medio stimato è di € 1.000 a pubblicazione. Per questa voce è previsto un costo per il triennio pari a € 15.000

2.5 – Comunicazione. Le attività del programma necessitano di una forte componente di comunicazione finalizzata a trasmettere i risultati delle analisi e degli studi effettuati ai beneficiari finali (il governo del Mozambico, alle altre agenzie di cooperazione ed alle organizzazioni della società civile). Per raggiungere questo obiettivo, il programma svilupperà attività relative sia alla comunicazione interna all'AICS Maputo (informazioni sulle decisioni prese nelle sedi istituzionali, e.g. Consiglio dei Ministri, Sessioni Parlamentari) sia alla comunicazione esterna, aggiornando il sito internet del programma e attraverso la realizzazione di azioni finalizzate a creare visibilità per il Programma e per la Cooperazione Italiana. Tali azioni di comunicazioni potranno comprendere brevi filmati a basso costo, creazione di brochure elettroniche da inviare a tutti gli stakeholders, brevi messaggi radiofonici o televisivi.

Capitolo di Bilancio n°3 – Funzionamento

3.1 e 3.2 – Canone locazione ufficio e manutenzione ordinaria. I prezzi indicati si riferiscono alla sede dell'Ufficio ove attualmente è situata la struttura ad hoc del programma, ovverosia una palazzina in prossimità dell'Ambasciata d'Italia e dell'AICS Maputo, dotata, oltre che degli uffici operativi anche di una sala riunioni, a suo tempo arredata per poter ospitare gli incontri di dialogo tecnico/politico. Il costo mensile di € 3.500 è una stima ragionevolmente ottimista dato l'andamento dei canoni di locazione a Maputo. Ad ogni modo, prevedendo di ultimare la necessaria integrazione fisica della struttura ad hoc con gli Uffici dell'AICS Maputo al più tardi entro giugno 2016, la spesa stimata per il canone di affitto in tale anno per 6 mesi e' pari a € 21.000 mentre quella per la manutenzione ordinaria la spesa prevista è pari a € 2.700. Tale orizzonte temporale è stato altresì applicato per la successiva voce di spesa 3.3

3.3 – Vigilanza. Si prevede la presenza di guardie nel corso delle 24 ore, ad un costo mensile di circa € 1.000.

3.4 e 3.5 - Acquisto e manutenzione di attrezzature di ufficio, assistenza informatica ed arredi. Alcune delle postazioni di lavoro esistenti necessitano di sostituzione per obsolescenza. Il costo complessivo nel corso del triennio per le due voci è pari a € 35.400.

3.6 – Utenze. In questi costi sono comprese le utenze (luce, telefono, internet, acqua), le piccole spese di cassa, le pulizie, i contratti di manutenzione per le attrezzature ed il fattorinaggio. Il costo mensile medio è pari ad € 500.

3.7 – Funzionamento e manutenzione autovettura. Le spese di funzionamento e manutenzione dell'autovettura, calcolate sulla base dei costi sostenuti dall'AICS Maputo da parte di strutture di altri progetti, sono dell'ordine di € 800 mensili.

3.8 – Giornali, riviste ed abbonamenti online. Data la natura delle attività svolte dal personale della struttura ad hoc, è necessario un costante aggiornamento sugli avvenimenti salienti all'interno del Mozambico e a livello regionale e internazionale. Esaminando i costi degli abbonamenti - in formato cartaceo e digitale - dei principali giornali e riviste mozambicani, internazionali ed italiani, il costo medio

mensile è di circa € 300. Tali pubblicazioni potranno essere messe a disposizione di tutto il personale dell'Ambasciata.

3.9 – Materiale di consumo. I costi medi mensili per materiale di consumo (cancelleria, toner, piccola attrezzatura, servizi di copisteria per stampe speciali e per grandi volumi, spese per prodotti igienici, materiali pulizia) sono pari a € 320.

Le previsioni di erogazione sono schematizzate come segue:

	PREVISIONE EROGAZIONI (€)			
	2016 (I annualità)	2017 (II annualità)	2018 (III annualità)	Totale triennio
Apporto al Bilancio:	5.000.000	5.000.000	5.000.000	15.000.000
“Fondo in loco”:	481.940,00	457.240,00	457.240,00	1.396.420,00
Totale	5.481.940,00	5.457.240,00	5.457.240,00	16.396.420,00

Rapporto tra Risorse, Risultati e Obiettivi

Nel corso dei tre cicli precedenti del PSBGS (2007-2009, 2010-2012, 2013-2015), l'unità di gestione del programma si è avvalsa di cinque figure professionali di cui quattro analisti ed un coordinatore e di personale di supporto amministrativo e segretariale. La figura del coordinatore di programma è stata coperta dal Fondo Esperti fino a circa metà del 2012, anno in cui è stata assorbita dal Fondo in Loco.

La configurazione dell'unità di gestione consta attualmente di soli tre specialisti di cui un coordinatore, un economista ed un analista di politiche pubbliche. Questi specialisti sono impegnati, congiuntamente agli altri partner del SBGS, a monitorare l'esecuzione dei circa 350 milioni di euro che rappresentano, in media, il montante erogato su base annuale al Tesoro nell'ambito del programma.

Le funzioni e responsabilità specifiche delle suddette figure professionali si evincono chiaramente dal Memorandum di Intesa (Mdl) che rappresenta parte integrante dell'Accordo bilaterale. Per maggiore dettaglio si fa riferimento in particolare alle seguenti sezioni del Mdl:

- sezione 4 - monitoraggio, dialogo e reporting,
- sezione 5: struttura di gestione e dialogo,
- annesso 2: Manuale delle procedure congiunte del Mdl.

Per quanto riguarda le figure professionali da utilizzare si precisa che:

- la disponibilità sul mercato locale di figure professionali altamente qualificate in grado di gestire la complessità del dialogo tecnico con i partner di cooperazione, le controparti governative e gli altri stakeholder nelle tre lingue di lavoro (italiano, portoghese e inglese) è estremamente ridotta.
- la remunerazione unitaria del personale locale con le suddette caratteristiche va pertanto commisurata alle condizioni del mercato locale del lavoro che presenta un elevato grado di competitività tra agenzie di cooperazione e fra queste ed il settore privato.

La permanenza continuativa per tre anni di un gruppo di tre professionisti si motiva con la necessità di garantire il monitoraggio continuativo e multidimensionale delle attività del programma lungo l'intero ciclo di finanziamento previsto (2016-2018), fra queste:

- partecipazione, in ciascuno dei tre anni, ai processi di revisione annuale (aprile-giugno) e di pianificazione congiunta (ottobre-novembre)
- partecipazione ai gruppi di lavoro settoriali e tematici e produzione di analisi ad hoc sui temi della Finanza Pubblica e, più in generale, di monitoraggio delle politiche di sviluppo economico e sociale del Mozambico.

Il Governo del Mozambico ha, in più occasioni, posto l'accento sull'importanza dell'apporto del programma in termini di assistenza tecnica e pertanto richiesto esplicitamente ai partner di cooperazione che venga assicurata continuità nel medio-lungo periodo alle figure professionali responsabili per la gestione del dialogo sulle politiche pubbliche e per il loro monitoraggio congiunto.

E' stato inoltre concepito, per il triennio 2016-2018, un modello organizzativo del programma che accresca vieppiu' l'interazione con le attività dell'AICS Maputo. Il processo di interscambio funzionale tra l'azione dei progetti/programmi maggiormente legati al territorio e monitorati dall'AICS Maputo continuerà ad avvalersi delle analisi macro condotte dal gruppo GBS con particolare riferimento alla dimensione della finanza pubblica. **La struttura di gestione del Programma di SBGS sarà progressivamente integrata all'interno dell'Ufficio di Cooperazione (sede di Maputo dell'AICS), con l'intento di pervenire al più presto ad un'integrazione organizzativa degli uffici.** Ciò allo scopo di migliorare i flussi informativi tra le diverse componenti dell'AICS Maputo, perseguire una razionalizzazione dei compiti, evitare duplicazioni e ridurre sostanzialmente i costi di funzionamento. Infatti, il personale della struttura *ad hoc* sarà anche chiamato ad effettuare attività di monitoraggio delle iniziative di aiuto a progetto.

6 LE MODALITÀ DI ESECUZIONE

Le modalità di esecuzione previste sono le stesse di quelle utilizzate nelle quattro fasi precedenti del Programma SGBS (2004-2006; 2007-2009; 2010-2012, 2013-2015) e sono illustrate nelle sezioni 1, 2, 4 e 5 del presente documento, dall'accordo tecnico e dal Mdl.

7 I MECCANISMI DI EROGAZIONE

Il finanziamento verrà erogato in forma di sostegno diretto (non earmarked) al bilancio, in tre tranche annuali di 5.000.000 di Euro l'una, secondo le modalità previste nel MoU attualmente in vigore e dall'intesa tecnica bilaterale. Le rate verranno depositate in un **conto comune** indicato dal GoM ed intestato e gestito dal Banco de Moçambique (BM) a Francoforte: entro 48 ore dall'avvenuto versamento in Euro, il BM accrediterà la somma equivalente in meticaïs, ad uno specifico conto transitorio del MEF per il SBGS applicando il tasso di cambio del giorno. Le somme verranno trasferite alla Tesoreria e saranno utilizzate come "entrate" dello Stato e iscritte nel Bilancio di Stato come tali. Tutti gli interessi verranno altresì accreditati al bilancio dello Stato. Il BM darà immediato riscontro, per iscritto, della somma ricevuta, alla AICS ed al Ministero dell'Economia e delle Finanze.

Nel caso in cui il programma di lotta alla povertà e di crescita inclusiva non venga attuato in linea con i piani e/o vengano meno gli impegni assunti in merito alla preparazione dei rapporti sui risultati via via ottenuti, ed ai documenti programmatici, in attesa di un'analisi ed una valutazione delle difficoltà da parte del gruppo di donatori e/o individuale del singolo donatore, al fine di individuare un'eventuale soluzione alle problematiche insorte, **il contributo non verrà erogato.**

I donatori si riservano il diritto di sollecitare singolarmente il rimborso totale o parziale dei fondi erogati attraverso il Sostegno al Bilancio in caso di uso illecito o fraudolento dei medesimi.

Il meccanismo di erogazione delle rate del contributo italiano prevede l'analisi della performance dell'anno fiscale precedente e di quello relativo alla rata di riferimento, effettuata mediante esame dei risultati ottenuti e delle conclusioni raggiunte nel corso della Revisione Annuale fra Governo e donatori.

L'esame delle predette conclusioni verrà sintetizzato in un **nulla osta da emettere da parte dell'AICS Maputo;** nulla osta che costituisce pertanto **elemento propedeutico per l'avvio delle procedure amministrative di erogazione.**

Analogo procedimento ed esame verrà condotto al termine del programma, per sostenere il corretto impiego dei fondi relativi all'ultima rata e procedere quindi alla chiusura amministrativa del medesimo.

8 SOSTENIBILITÀ

I principali rischi per la sostenibilità del programma derivano dagli elementi di debolezza ed inefficienza presenti nella struttura tecnica dei Ministeri, compresi quelli preposti alla formulazione del

Bilancio ed alla gestione finanziaria, nonché da problematiche relative a passività impreviste, rischi fiscali, riduzione del tasso di crescita dell'economia e da fenomeni esogeni (ad esempio, catastrofi naturali, crollo del prezzo delle materie prime etc.).

8.1 Sostenibilità economica e finanziaria

Gli investimenti sono valutati in relazione ai costi monetari necessari per raggiungere obiettivi predeterminati (definiti generalmente in termini non monetari). Un criterio di valutazione più appropriato parrebbe quella definito come modello "con-senza". Per questo tipo di iniziative è opportuno non analizzare i costi e ricavi (o benefici) del progetto in sé, ma tenere presente che alcuni cambiamenti, peggiorativi o migliorativi, possono determinarsi anche in assenza del progetto. Quando tali cambiamenti si verificano, l'analisi della convenienza del progetto va fatta sulla base di un confronto delle condizioni, anno per anno, che caratterizzano la situazione "con" e "senza" progetto. Da quando è iniziato il processo di riforma del SISTAFE sono indubbi i vantaggi conseguiti e che non sarebbero stati raggiunti senza un sostegno dei Paesi partner.

9 CONCLUSIONI

La partecipazione dell'Italia al programma di Sostegno al Bilancio Generale dello Stato in Mozambico rappresenta da oltre un decennio una scelta strategica, motivata dal legame storico tra i due Paesi e dal continuo impegno che la nostra Cooperazione ha profuso in favore del Mozambico.

Attraverso la partecipazione alla Troika di presidenza nel periodo 2012-2015 il nostro Paese ha svolto un ruolo fondamentale nel dialogo politico con il Governo mozambicano in materia di politiche di sviluppo e riduzione della povertà. Complessivamente la presidenza italiana dell'allora G19 si è chiusa con la conferma della centralità di questo programma nel partenariato di sviluppo con il Mozambico.

Anche dopo la fine della nostra presidenza, all'Italia è stato riconosciuto un ruolo di leadership all'interno dei gruppi settoriali di dialogo tecnico e sulle politiche pubbliche.

Secondo le linee guida definite dal nuovo piano quinquennale (PQG 2015-2019), documento di riferimento della programmazione strategica per il Governo mozambicano e per i partner dell'aiuto programmatico, l'Italia si troverà nel prossimo triennio a continuare a promuovere il dialogo con le Autorità Mozambicane, particolarmente orientato verso politiche di sviluppo e verso una crescita economica sostenibile ed inclusiva e al rafforzamento delle capacità istituzionali in particolare nell'ambito della riforma della gestione della finanza pubblica e del decentramento amministrativo e fiscale dei governi.

Il sostegno alla tipologia di aiuto programmatico impegno costituisce un impegno preciso per l'Italia al fine di rafforzare la titolarità delle politiche di sviluppo da parte del governo, migliorare l'efficacia dei sistemi nazionali, l'allineamento e l'armonizzazione tra i donatori, secondo gli impegni internazionali assunti.

Si esprime pertanto una valutazione tecnico-economica del programma pienamente positiva e si raccomanda l'approvazione dello stesso.

Data: 23.03.2016



Dott. Riccardo Morpurgo
Direttore della Sede Estera dell'AICS