

Controllo delle spese dello Stato

In espansione i costi delle relazioni con l'estero

9 maggio 2003

Numero 8/1

dossier politica

Uno sforzo di risparmio inevitabile

Nel 2000, le spese dedicate alle relazioni con l'estero sono aumentate più fortemente di quelle dell'insieme delle collettività pubbliche e delle assicurazioni sociali che sono nel complesso progredite dell'1,6%. Le relazioni con l'estero hanno assorbito l'1,5% delle spese totali consolidate. Dal 1990, la loro quota è rimasta stabile. Il Concetto delle spese di economie svizzese prevedeva un obiettivo di evoluzione delle spese dell'1%, contro l'1,8% per l'insieme.

Più della metà per lo sviluppo

Gli affari esteri sono di competenza della Confederazione. E' ad essa che incombono tutte le spese del settore. Le spese dedicate all'*aiuto allo sviluppo*, di 1,3 mia fr., ne costituiscono la fetta principale. Due uffici coordinano l'impegno della Svizzera in questo campo. Con un bilancio annuo di 1,2 miliardi di franchi, la DSC (Direzione sviluppo e cooperazione), che fa parte del Dipartimento federale degli affari esteri (DFAE), gestisce la quota più importante di queste spese. Su questo totale, 0,8 mia vanno alla cooperazione tecnica e alla cooperazione finanziaria (contributi a fondi di sviluppo e alle organizzazioni internazionali o svizzere, in parte private, e alle azioni proprie della DSC e 0,3 mia fr. sono destinati all'aiuto umanitario (azioni umanitarie e aiuto alimentare, contributi al CICR). Le altre spese per l'aiuto allo sviluppo (0,1 mia fr.)

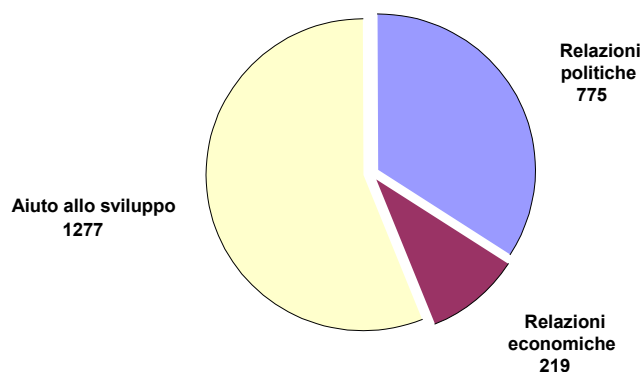
sono di competenza del Segretariato di Stato dell'economia (seco) e sono dedicate a misure di politica economica e commerciale. Paragonata al PIL della Svizzera, la quota per l'aiuto allo sviluppo è in Svizzera dell'ordine dello 0,3%.

La categoria *relazioni politiche* (0,8 mia) concerne in particolare le spese del DFAE per l'amministrazione, le ambasciate e i consolati dove gli oneri del personale rappresentano all'incirca il 40%. Le altre spese di questa voce di bilancio sono contributi alle organizzazioni internazionali (ad esempio: centro dell'ONU, OSCE, Consiglio d'Europa), partecipazioni ai costi di operazioni di mantenimento della pace e spese della Ginevra internazionale.

Nel campo delle *relazioni economiche* (0,2 mia), si trovano voci più piccole come l'aiuto finanziario all'OSEC, nonché contributi ad organizzazioni internazionali quali l'OCSE, l'OMC o l'AELS. Le risorse che il Seco del Dipartimento federale dell'economia (DFE), dedica all'aiuto finanziario ai paesi dell'Est costituiscono oltre la metà delle spese di questa voce di bilancio. Altre risorse che rientrano nell'ambito dell'aiuto all'Europa orientale, coordinate dalla DSC, sono contabilizzate al capitolo delle relazioni politiche. L'aiuto ai paesi dell'Est è tuttavia una forma di cooperazione allo sviluppo. Infine, vi

sono ancora gli impegni derivanti dalle garanzie date dalla Svizzera, per un importo di oltre 7 mia fr., in relazione con la sua partecipazione alle banche regionali di sviluppo, nonché alla Banca mondiale e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS). Finora, questi obblighi non sono affatto sfociati in sollecitazioni di crediti.

Ripartizione delle spese per funzione (2000, in mio.fr.)



Fonte: DFE, Finanze pubbliche in Svizzera 2000

Le spese concernenti l'asilo non rientrano in questo gruppo di compiti. Secondo la statistica funzionale ufficiale, esse sono in maggioranza contabilizzate al capitolo della previdenza sociale, dove esse appaiono sotto la rubrica dell'aiuto ai rifugiati in Svizzera.

Evoluzione delle spese: priorità assoluta all'aiuto e alla presenza all'estero

Evoluzione attuale

Negli anni novanta, le spese dedicate alle relazioni con l'estero sono aumentate del 36%. In precedenza, la Svizzera aveva registrato a questo proposito un'evoluzione impressionante delle spese fino al 1992. La ragione principale di questo fenomeno risiede nel fatto che l'aiuto pubblico allo sviluppo era praticamente inesistente all'inizio degli anni settanta. Si trattava quindi di metterlo in funzione. Soltanto fra il 1985 e il 1992, le spese concernenti le relazioni con l'estero sono più che raddoppiate, avendo la Svizzera fornito il proprio appoggio finanziario nella fase di transizione nell'Europa orientale, sviluppato la propria rete di rappresentanza diplomatica o consolare in questi Stati e fornito un aiuto umanitario durevole in questo periodo. L'adesione alle istituzioni di Bretton Woods è avvenuta pure in questo periodo. Dopo il 1992 per contro, le spese totali si sono stabilizzate a favore degli sforzi profusi per realizzare una certa disciplina di bilancio.

Tendenza

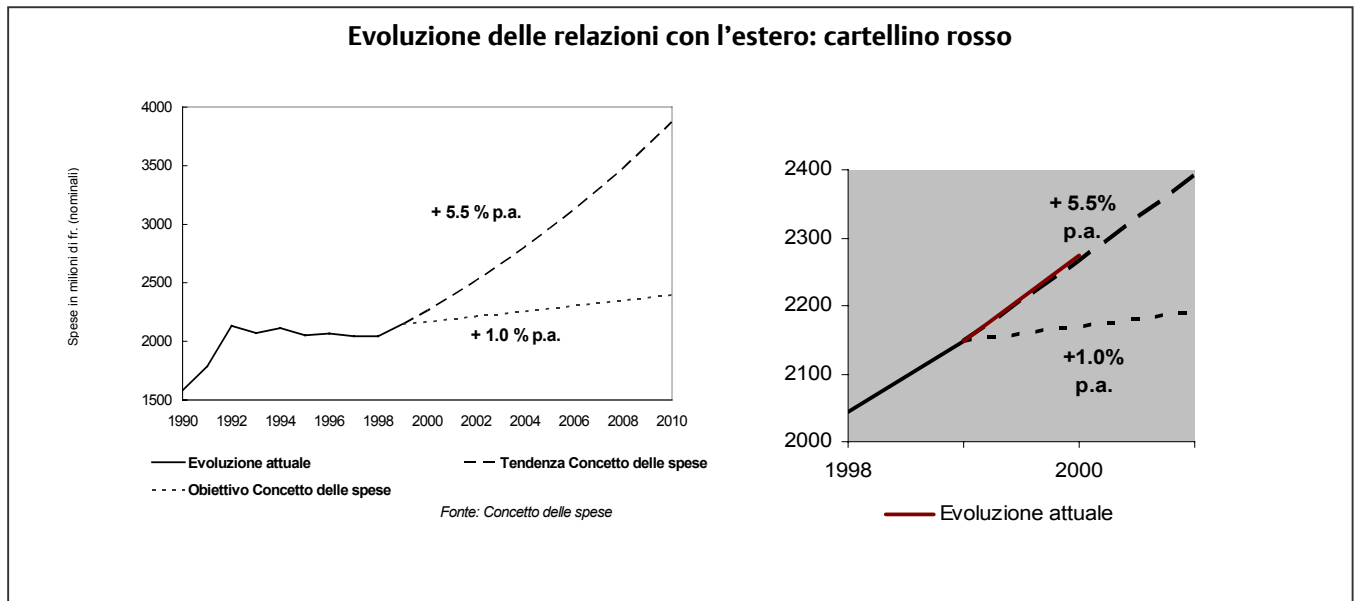
In seguito alla stabilizzazione realizzata negli anni novanta, le spese hanno denotato una nuova tendenza al rialzo a partire dal 1999. L'evoluzione finanziaria futura di questo gruppo di compiti dipenderà dall'obiettivo fissato dal Consiglio federale nel suo Rapporto di politica estera 2000; il governo si propone di aumentare il livello dell'*aiuto pubblico allo sviluppo* in modo che esso raggiunga nel corso di questo decennio lo 0,4% del prodotto nazionale lordo (PIL). Alcune rivendicazioni vanno persino fino allo 0,7%. Rispetto ad altri settori di spesa, l'aiuto allo sviluppo presenta uno dei tassi di crescita più elevati: nel piano finanziario 2004-2006, questi tassi raggiungono quasi il 6% in media. In cifre assolute, il volume delle spese dell'aiuto allo sviluppo previsto per il 2006 supera quello del 2002 di oltre 340 mio.fr. Se si tiene conto inoltre delle spese destinate all'aiuto ai paesi dell'Est, come fanno le statistiche dell'OCSE, si giunge ad un volume di aiuto pubblico allo sviluppo che raggiungerebbe lo 0,37% del PIL nel 2006, ciò che rappresenta una crescita dello 0,03% rispetto al 2002.

Nel campo delle *relazioni politiche*, le spese aumentano fortemente secondo il piano finanziario 2004-2006, del 4,2% in media. Questo aumento si spiega principalmente con il costo della partecipazione totale della Svizzera all'ONU, che raggiungerà gli 0,1 mia fr. a partire dal 2003. Tra gli altri fattori di spesa, il piano finanziario menziona quelle destinate alla Ginevra internazionale e le spese previste per il 2006 a titolo delle operazioni civili della pace. Le spese relative alle *relazioni economiche*, di cui più della metà concerne le misure di aiuto economico a favore dei paesi dell'Est, denotano un leggero calo (-1,2%).

Il Concetto delle spese prevedeva, in seguito alle rivendicazioni formulate nel campo delle relazioni con l'estero, un aumento delle risorse necessarie dell'ordine del 5,5% all'anno circa fino al 2010 se nulla sarà intrapreso per contenere questa evoluzione. Certamente, il programma d'alleggerimento finanziario per il 2006 prevede risparmi dell'ordine fra gli 80 e i 100 mio.fr. in diversi settori del DFAE. Con il programma complementare che l'accompagna, questa cifra potrebbe essere ulteriormente aumentata di circa 70 mio. fr. Rapportato ad un volume di spese inizialmente previsto per il 2006 di 2,8 mia fr. (circa 340 mio.fr. in più rispetto al 2003), ciò rappresenta solo il 6% di risparmi. Inoltre, non si tratta di veri risparmi, ma di ulteriori tagli di spesa. Seguendo le linee direttive del Concetto delle spese concernenti le riforme da avviare, si dovrebbe riuscire a stabilizzare la crescita delle spese all'1% all'anno in media.

Cartellino rosso per l'effettiva evoluzione delle spese

Nel 2000, le spese dedicate alle relazioni con l'estero sono aumentate del 5,9% rispetto al 1999. Questa progressione è superiore all'obiettivo dell'1% all'anno definito nel Concetto delle spese e supera perfino la tendenza costatata in quel periodo. Tale evoluzione merita un cartellino rosso. L'aumento delle spese per l'anno in rassegna supera inoltre la crescita media del 3,3% all'anno registrata fra il 1990 e il 1999. La forte progressione del 2000 si spiega essenzialmente a causa degli eventi nel Kosovo che sono stati all'origine di un aiuto straordinario, ad esempio nel campo della cooperazione tecnica o dell'aiuto umanitario. Forti rialzi di spesa sono registrati per le relazioni economiche e le relazioni politiche, mentre l'aiuto allo sviluppo ha registrato una lieve diminuzione.



Bisogna attendersi a medio e a lungo termine una tendenza che si situerà al disopra dell'obiettivo mirato. Le linee direttive concernenti le riforme presentate nel Concetto delle spese devono dunque assolutamente essere prese in considerazione.

Badare alle cause e concentrare le risorse

La Svizzera non deve arrossire per quanto riguarda le sue prestazioni di *aiuto allo sviluppo* nel confronto internazionale, né sul piano quantitativo, né su quello qualitativo. La fissazione di priorità e di scadenziari in merito ai progetti e ai programmi (clausole di transitorietà dette "sunset") s'impone dal punto di vista della politica finanziaria ed è giudiziosa per principio. L'aiuto bilaterale allo sviluppo deve ispirarsi sia al principio del "buon governo" e dell'aiuto sia alla presa a carico autonoma. La messa a disposizione dei fondi deve innanzitutto tendere a lottare contro la povertà, ragione per cui l'impegno nei paesi in transizione è da considerare sotto un aspetto critico. Sarebbe opportuno rivedere in modo più regolare le priorità dell'impegno svizzero e pianificarle in modo più flessibile. Ciò concerne in particolare i contributi volontari alle organizzazioni internazionali. La fissazione di un obiettivo da raggiungere, sotto forma di una percentuale del PIL, nonché qualsiasi automatismo ad essa legato ridurrebbero il necessario margine di manovra; questo meccanismo è dunque contestabile.

L'obiettivo dello 0,4% fissato dal Consiglio federale per l'aiuto allo sviluppo non deve quindi rimanere una dichiarazione d'intenti, poiché nessun settore di spesa deve sfuggire agli arbitraggi finanziari nell'attribuzione delle limitate risorse

dello Stato. Inoltre, occorre fare attenzione poiché l'aiuto finanziario dello Stato è soltanto un aspetto del processo di aiuto allo

sviluppo. Si tratta in particolare di facilitare la partecipazione dei paesi in via di sviluppo allo scambio internazionale di merci e di servizi, ad esempio aprendo il mercato dei paesi industrializzati ai prodotti per i quali i paesi in via di sviluppo presentano vantaggi simili. Inoltre, gli investimenti diretti non servono soltanto a colmare la mancanza di risparmio sul piano nazionale, essi permettono pure il trasferimento delle conoscenze in management e tecnologia.

La *rete diplomatica e consolare* presenta strutture in parte superate. Per questo motivo la collaborazione fra Stati avviene sempre più a livello multilaterale, ad esempio nell'ambito dell'ONU. I costi supplementari derivanti dalla piena adesione all'ONU dovranno dunque essere compensati da misure di risparmio sugli importi versati a titolo volontario. La Svizzera dovrebbe vegliare ad una migliore utilizzazione delle risorse delle organizzazioni internazionali di cui essa è membro e alle quali versa dei contributi. La logica vorrebbe che essa svolga unicamente attività nei settori in cui essa presenta vantaggi evidenti rispetto agli altri paesi e che rinunci ad un eccessivo attivismo.

La riduzione della rete di rappresentanza bilaterale che altri paesi hanno intrapreso permetterebbe di realizzare risparmi supplementari. L'utilità delle rappresentanze consolari in particolare è sempre più dipendente dallo sviluppo di tecnologie moderne dell'informazione (vedi e-governement, notizie sui media, aumento delle informazioni di pubblico

dominio). Inoltre, i compiti puramente amministrativi possono essere svolti con un personale ridotto e non abbisognano più necessariamente di una presenza sul posto.

Commento

Gli obiettivi politici mirati, in particolare quello di una percentuale del PIL destinata all'aiuto allo sviluppo, nonché un impegno rafforzato nelle organizzazioni internazionali lasciano intravedere spese in netta espansione nel campo delle relazioni con l'estero. Il piano finanziario della Confederazione esprime in proposito un chiaro linguaggio. Ma il settore degli affari esteri non può essere risparmiato dagli sforzi tendenti a contenere le spese totali delle collettività pubbliche. Per questo il Concetto delle spese tende a stabilizzare all'1% all'anno la crescita media delle spese in questo settore di compiti. Esso propone misure concrete dai potenziali effetti non trascurabili per raggiungere questo obiettivo.

La più importante di queste proposte consiste nel rinunciare ad un rigido legame con una percentuale del PIL. Da una parte, questo legame riduce il margine di manovra che permette di fissare priorità, d'altra parte l'aiuto finanziario pubblico costituisce soltanto un elemento fra altri per appoggiare il processo di sviluppo. Per contrastare le cause dei problemi, si dovrebbe fare in modo che i mercati dei paesi industrializzati si aprano ai prodotti per i quali i paesi in via di sviluppo presentano vantaggi equivalenti. Il Concetto delle spese raccomanda inoltre maggiore prudenza per quanto concerne la partecipazione a programmi internazionali e il mantenimento degli sforzi bilaterali di aiuto allo sviluppo. Secondo le stime di economie svizzere, questa formula permetterebbe di fare un uso più efficace delle limitate risorse a disposizione. La cooperazione svizzera allo sviluppo va nella buona direzione nella misura in cui, a favore del rinnovo dei crediti quadro pluriennali, essa riconosce in una politica governativa giudiziosa una condizione necessaria dello sviluppo durevole. Per principio, per ragioni di politica economica, le condizioni quadro istituzionali e giuridiche sono la condizione indispensabile dei trasferimenti di capitali liberi, in particolare sotto forma di investimenti diretti. Un altro aspetto positivo è quello di una maggiore concentrazione dell'aiuto allo sviluppo verso i paesi più poveri.

Le spese supplementari per la Svizzera derivanti dalla sua piena adesione all'ONU dovrebbero essere compensate a

livello dei contributi volontari. In futuro, secondo il Concetto delle spese, l'aiuto ai paesi dell'Europa orientale dovrebbe passare tramite il canale della cooperazione ordinaria allo sviluppo. A medio e lungo termine, vi sarebbe un importante potenziale di risparmio nella riduzione della rete diplomatica e consolare le cui strutture sono in parte superate, tenuto conto dell'esistenza delle moderne tecnologie dell'informazione.