

Controllo delle spese dello Stato: relazioni con l'estero

Sfruttare il potenziale in materia d'efficienza

13 febbraio 2004

Numero 3/1

dossier politica

Cartellino giallo per l'evoluzione effettiva delle spese nel 2001-2002

Il gruppo di compiti relazioni con l'estero è finanziato integralmente dalla Confederazione. Nel 2001 le spese sono aumentate del 18,3% rispetto al 2000. Nel 2002 esse sono diminuite dell'11,4% rispetto al 2001. Nel 2001 hanno così nettamente superato sia l'obiettivo sia la tendenza. Nel 2002, per contro, l'evoluzione è stata corretta. Così le cifre globali per gli anni 2001 e 2002 corrispondono ad un cartellino giallo. Le spese del 2001 sono gonfiate a causa di crediti temporanei concessi alla Jugoslavia e al Tagikistan. Senza questo fattore speciale le spese per la voce relazioni con l'estero avrebbero potuto leggermente regredire nel 2001. Nel 2002 esse sono aumentate del 5,6%, essenzialmente a seguito del rafforzamento dell'aiuto allo sviluppo. Se non sarà intrapreso nulla per correggere la tendenza, bisogna attendersi enormi spese supplementari nel campo degli affari esteri.

Questo numero di « dossier politica » fa parte di una serie completa di documentazioni dedicate al controllo delle spese dello Stato. Essa fa seguito al Concetto delle spese pubblicato due anni fa da *economiesuisse*. Ci proponiamo di rendere attuale per ogni settore l'evoluzione effettiva delle spese. Lo scopo è di mostrare se e in quali settori le spese presentano un'evoluzione accettabile sulla durata.

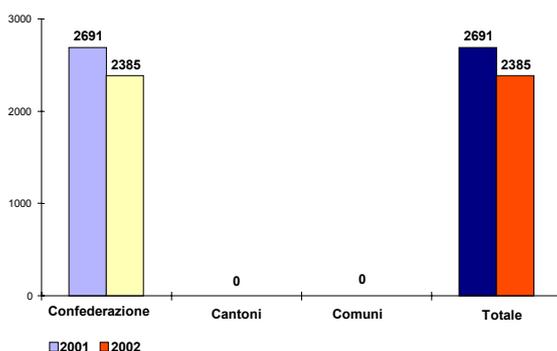
Le spese per le relazioni con l'estero hanno registrato un'evoluzione variabile con un aumento del 18,3% nel 2001 e una diminuzione dell'11,4% nel 2002. Se si tralasciano i fattori speciali, le tendenze sono rovesciate con rispettivamente -0,7% e +5,6%. Rispetto alle spese totali consolidate dei poteri pubblici, ivi comprese le assicurazioni sociali, l'aumento raggiunge il 4,9% nel 2001 e il 3,6% nel 2002 in modo da totalizzare circa 166 mia fr. L'aumento delle spese per gli affari esteri nel 2002 supera nettamente la crescita dell'insieme delle spese. Le spese per le relazioni con l'estero hanno assorbito 2,4 mia fr.,

ossia l'1,4% delle spese totali consolidate nel 2002, un importo equivalente a quelle del 2001 se si tralasciano i fattori speciali. All'inizio degli anni novanta, le spese erano leggermente superiori e rappresentavano l'1,5% del totale. Secondo il Concetto delle spese di *economiesuisse*, sarebbe possibile limitare all'1,0% all'anno la progressione delle spese per le relazioni con l'estero. Per l'insieme delle spese, il Concetto delle spese fissa come obiettivo un'evoluzione dell'1,8% all'anno.

Predomina l'aiuto allo sviluppo

Gli Affari esteri competono alla Confederazione. Pertanto le spese relative a questo settore sono proprie della Confederazione. Nel 2002 la parte del leone è toccata all'aiuto allo sviluppo con 1,4 mia fr. o il 58,3%. Due uffici coordinano l'impegno della Svizzera in questo settore. La Direzione dello sviluppo e della cooperazione (DSC), che dipende dal DFAE, assorbe la maggior parte delle spese, ossia 1,2 mia fr. Su questo totale, 0,8 mia fr. 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, contributo al CICR). Collegato al DFE, il seco dispone di 0,2 mia fr. che utilizza per misure di politica economica o commerciale. L'aiuto allo sviluppo pubblico della Svizzera ha costituito nel 2002 lo 0,34% del PIL.

Ripartizione delle spese per livello statale (2001/2002, in mio.fr.)



Fonte: DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001 e Conto consuntivo statale 2002

Il settore relazioni politiche (0,8 mia. fr.) raggruppa essenzialmente le spese del DFAE per l'amministrazione, le ambasciate e i consolati. Le spese del personale rappresentano due quinti circa delle uscite. Le altre spese di questa voce sono i contributi alle organizzazioni internazionali (ad esempio l'ONU, l'OSCE, il Consiglio dell'Europa), le partecipazioni ai costi di operazioni di mantenimento della pace e le spese della Ginevra internazionale.

Nel campo delle relazioni economiche (0,2 mia fr.), si trovano voci più piccole come l'aiuto finanziario all'OSEC nonché dei contributi a organizzazioni internazionali quali l'OCSE, l'OMC e l'AELS, nonché misure di sostegno finanziario ai paesi dell'Europa orientale. Queste ultime consistono in realtà in una cooperazione allo sviluppo. Inoltre, gli impegni derivanti da garanzie date dalla Svizzera in relazione con la sua partecipazione alle banche regionali di sviluppo, alla Banca mondiale e alla Banca europea per la ricostruzione e lo sviluppo (BERS) raggiungono circa i 6 mia fr. Questi impegni sono stati finora a malapena sollecitati.

Le spese concernenti l'asilo non entrano nel gruppo di compiti relazioni con l'estero. Secondo la statistica funzionale ufficiale, esse sono in massima parte contabilizzate al capitolo della previdenza sociale. Esse appaiono sotto la voce aiuto ai rifugiati in Svizzera in quanto spese di previdenza.

Evoluzione delle spese: definire le priorità negli Affari esteri

Evoluzione attuale

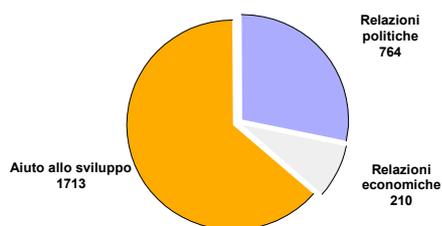
Fra il 1990 e il 2000 le spese per le relazioni con l'estero sono aumentate del 44%. In precedenza la Svizzera aveva registrato un'evoluzione impressionante delle spese fino al 1992. La principale ragione di questo fenomeno consiste nel fatto che l'aiuto allo sviluppo pubblico era praticamente inesistente all'inizio degli anni settanta. Si trattava dunque di metterlo in funzione. Tra il 1985 e il 1992 le spese concernenti le relazioni con l'estero sono più che raddoppiate, poiché la Svizzera ha contemporaneamente dato il proprio sostegno finanziario nella fase di transizione nell'Europa orientale, sviluppato la sua rete di rappresentanze diplomatiche e consolari in questi Stati e fornito un aiuto umanitario durevole durante questo periodo. L'adesione alle istituzioni di Bretton Woods è pure sopraggiunta in questo periodo. Dopo il 1992, le spese totali si sono stabilizzate a favore degli sforzi profusi per realizzare una certa disciplina di bilancio. Nel 2000 esse hanno nuovamente preso l'ascensore. Ciò si spiega principalmente con le misure di sostegno all'indomani della crisi del Kosovo.

Tendenza

Dopo la fase di stabilizzazione realizzata negli anni novanta, le spese denotano nuovamente una tendenza al rialzo a partire dal 1999. L'evoluzione finanziaria futura di questo gruppo di compiti si iscrive nella linea dell'obiettivo

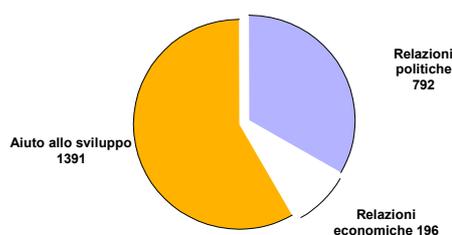
Ripartizione funzionale delle spese (in mio.fr.)

2001



Fonte : DFF, Finanze pubbliche in Svizzera 2001

2002



Fonte : DFF, Consuntivo statale 2002

fissato dal Consiglio federale nel suo Rapporto di politica estera 2000; in questo rapporto il governo si proponeva di aumentare il livello dell'*aiuto pubblico allo sviluppo* in modo che questo raggiungesse lo 0,4% del prodotto nazionale lordo (PNL) nel corso di questo decennio. Alcune rivendicazioni vanno persino fino allo 0,7%. Rispetto agli altri settori di compiti della Confederazione, 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 pubbliche per l'aiuto allo sviluppo totalizzerà 1,7 mia fr. nel 2006, ossia 340 mio.fr. in più rispetto al 2002. Occorre inoltre prendere in considerazione le spese per le misure di sostegno ai paesi dell'Europa orientale, secondo le statistiche dell'OCSE.

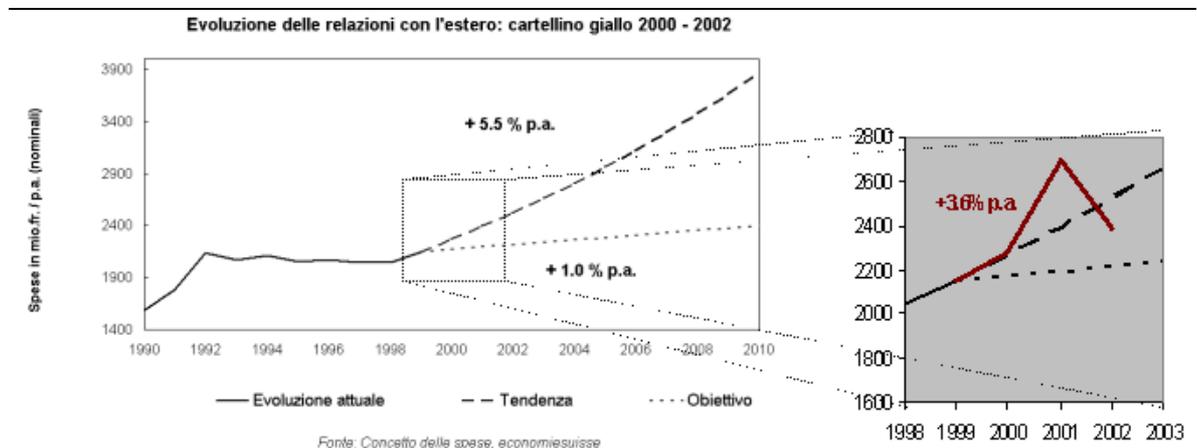
Nel campo delle *relazioni politiche*, le spese crescono in misura sensibile secondo il piano finanziario 2004-2006, ossia del 4,2% in media all'anno per raggiungere i 919 mio.fr. Questo aumento si spiega principalmente con il costo della piena partecipazione della Svizzera all'ONU, che sarà di circa 100 mio.fr. a partire dal 2003. Tra gli altri fattori di spesa, il piano finanziario menziona quelli destinati alla Ginevra internazionale e le spese previste per il 2006 per quanto riguarda le operazioni civili per la pace. Le spese relative alle *relazioni economiche*, fra cui oltre la metà concernono le misure di sostegno economico a favore dei paesi dell'Est, denotano un leggero calo (-1,2%). Bisogna inoltre attendersi richieste di finanziamento supplementari da parte dell'UE in relazione con l'allargamento a Est.

Considerate le rivendicazioni formulate nel campo delle relazioni con l'estero, il Concetto delle spese prevedeva un aumento delle risorse necessarie dell'ordine del 5,5% all'anno circa fino al 2010 se nulla viene intrapreso per

contenere questa evoluzione. Il programma di risparmio della Confederazione prevede circa 200 mio.fr. di risparmi entro il 2006 nei settori degli affari esteri: 180 mio.fr. per la cooperazione allo sviluppo, 12,5 mio.fr. per le relazioni politiche e 15 mio.fr. per la Radio Svizzera Internazionale. Con il programma complementare che l'accompagna, questa cifra potrebbe ancora essere aumentata di circa 70 mio.fr. Rapportato a 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 circa il 10% di risparmi. In realtà, non si tratta di veri risparmi, ma di tagli nelle spese supplementari previste. Seguendo le linee direttive del Concetto delle spese concernenti le riforme da intraprendere, si dovrebbe riuscire a stabilizzare la crescita delle spese all'1% all'anno in media entro il 2010.

Evoluzione globale delle spese effettive 2001/2002 : cartellino giallo

Le spese dei poteri pubblici sono diminuite dello 0,7% nel 2001 – se si tiene conto del fattore speciale dei crediti temproanei concessi alla Jugoslavia e al Tagikistan e che furono rapidamente rimborsati. Nel 2002, per contro, esse sono aumentate del 5,6% rispetto alle cifre corrette del 2001 in modo da raggiungere i 2,7 mia fr. Le spese del 2001 sono rimaste inferiori all'obiettivo e alla tendenza fissati nel Concetto delle spese, ciò che vale un cartellino verde al settore relazioni con l'estero. Nel 2002, era esattamente il contrario: le spese hanno superato l'obiettivo e la tendenza, ciò che vale un cartellino rosso. La diminuzione delle spese osservata nel 2001 risulta principalmente da una diminuzione delle misure di sostegno nei Balcani e nel Kosovo. La crescita delle spese del 2002 risulta essenzialmente dal rafforzamento dell'aiuto allo sviluppo



Fonte : DFF

conformemente all'obiettivo del Consiglio federale di aumentare dello 0,4% del PIL il livello dell'aiuto pubblico allo sviluppo nel corso di questo decennio. Questa evoluzione risulta anche dall'aiuto umanitario concesso alle vittime di intemperie in Europa e in Asia e dal contributo supplementare legato all'adesione della Svizzera all'ONU.

Il Concetto delle spese prevede che le spese saranno superiori all'obiettivo sul medio e lungo termine. Le linee direttive proposte costituiscono le basi per le riforme.

L'aiuto finanziario è solo un aspetto dell'aiuto allo sviluppo

La Svizzera non deve arrossire per le sue prestazioni di *aiuto allo sviluppo* nel contesto internazionale, né sul piano quantitativo né su quello qualitativo. La fissazione di priorità e di scadenziari concernenti i progetti e i programmi (clausole di caducità dette « sunset ») s'impone dal punto di vista della politica finanziaria ed è per principio giudiziosa. Due degli elementi centrali dell'aiuto allo sviluppo bilaterale sono la « buona governabilità » e il principio dell'aiuto alla presa a carico autonoma. La lotta contro la povertà deve essere una priorità, per questo bisogna essere critici di fronte all'impegno nei paesi in transizione. Bisognerebbe rivedere più regolarmente le priorità dell'impegno svizzero e pianificarle in modo più flessibile. Ciò concerne soprattutto i contributi volontari alle organizzazioni internazionali. La fissazione di un obiettivo in termini di PIL o di un tasso vincolante ridurrebbe il margine di manovra necessario, anche questo sistema deve essere rimesso in discussione, non fosse altro che per ragioni di politica economica. L'obiettivo dello 0,4% definito dal Consiglio federale non può essere visto come una dichiarazione d'intenti politici, poiché nessun settore di compiti può essere escluso dalla lotta per la ripartizione dei fondi pubblici. Del resto gli aiuti sussidiati dallo Stato non sono che 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 offrono vantaggi comparabili. Inoltre gli investimenti diretti non servono solo a colmare la mancanza di risparmio a livello nazionale, essi permettono il trasferimento di conoscenze in management e tecnologia.

La *rete diplomatica e consolare* presenta strutture in parte superate. Così la collaborazione fra Stati avviene sempre più a livello multilaterale, ad esempio nell'ambito dell'ONU. La riduzione della rete di rappresentanze bilaterali, che altri paesi hanno già avviato, permetterebbe di realizzare risparmi. Le tecnologie dell'informazione moderne (e-gouvernement, rassegne stampa, informazioni

esaustive accessibili al pubblico) relativizzano sempre più la necessità di una rappresentanza consolare. I costi supplementari derivanti dalla piena adesione all'ONU dovranno quindi essere compensati da misure di risparmio sugli importi versati a titolo volontario. La Svizzera dovrebbe vegliare ad un'utilizzazione efficace delle risorse delle organizzazioni internazionali di cui è membro e alle quali essa versa contributi. La logica vorrebbe che essa svolga attività unicamente nei settori dove possiede vantaggi comparabili rispetto agli altri paesi e che rinunci ad un eccessivo attivismo.

Commento

Le spese del gruppo di compiti relazioni con l'estero evolvono chiaramente al rialzo. La colpa incombe all'aiuto allo sviluppo e ai contributi a favore delle organizzazioni internazionali per le quali sono stati fissati obiettivi superiori. Tuttavia gli affari esteri devono partecipare allo sforzo di risanamento delle finanze pubbliche – poiché questo settore dipende esclusivamente dalla Confederazione e pertanto dalle finanze federali. Per questo occorre limitare la crescita delle spese all'1,0% all'anno, conformemente al Concetto delle spese.

Per raggiungere questo obiettivo bisogna evitare di definire obiettivi in termini percentuali del PIL. In effetti, occorre concedere una maggiore importanza agli aspetti non monetari del processo di sviluppo. I paesi industrializzati dovrebbero aprire i loro mercati a prodotti per i quali i paesi in via di sviluppo possiedono un vantaggio comparabile. Rispetto ai programmi internazionali il Concetto delle spese raccomanda maggior prudenza. Secondo economie svizzese, le soluzioni ricercate attraverso la via bilaterale hanno mostrato i loro frutti, poiché questa strada permette di utilizzare in modo più efficace le esigue risorse a disposizione. Nella cooperazione allo sviluppo svizzero, un fattore chiave del successo per uno sviluppo durevole è una direzione appropriata. Bisogna porre la concentrazione dell'aiuto allo sviluppo sui paesi più poveri mediante progetti come il miglioramento del sistema sanitario o il rafforzamento delle piccole imprese e delle microimprese. Il programma di risparmio 2003 va nella buona direzione: mentre il piano finanziario 2004-2006 prevedeva un aumento delle spese per l'aiuto allo sviluppo del 5,8% all'anno, questo tasso è stato ridotto al 4,8%, ciò che rappresenta sempre una crescita solida.

Per la rete diplomatica e consolare, si tratta sempre di sfruttare il potenziale d'efficienza. Il DFAE intende molto giustamente riorganizzare la propria rete esterna in modo da massimizzare il suo effetto. Così i compiti diplomatici saranno legati ai compiti nel settore della cooperazione allo sviluppo, in questo modo la frontiera tra la diplomazia

classica e la cooperazione allo sviluppo sfumerebbe. Infine, le rappresentanze diplomatiche assumono pure compiti legati all'apertura di mercati esteri.