

IL BILANCIO PUBBLICO E LE POLITICHE PER LO SVILUPPO UMANO

GERMANA BOTTONE E STEFANIA GABRIELE

Isae, Roma

(*) Questo lavoro è tratto dai documenti di preparazione del Rapporto ISAE “Finanza pubblica e redistribuzione” del 2004.

(**) Le autrici desiderano ringraziare Antonio Di Majo, per i preziosi consigli e per aver letto e commentato il secondo paragrafo di questo lavoro, e Roberto Longo, per i numerosi scambi di opinione sulle politiche di aiuto ai PVS e per aver stimolato l'interesse sulle esperienze di *budgetari aid*. Naturalmente ogni errore ed omissione è da addebitare esclusivamente alle autrici.

pubblicazione internet realizzata con contributo della

COMPAGNIA
di San Paolo

società italiana di economia pubblica

dipartimento di economia pubblica e territoriale – università di Pavia

“Migliaia di pensatori, da Aristotile in qua, non avrebbero logorata la mente, se la soluzione di tutti i problemi sociali fosse nel non fare. Se il massimo scopo da raggiungere fosse l’astensione da ogni intervento, da ogni *vincolismo*, come si ama di dire da alcuno, quasi non vi sarebbe bisogno di ricercare. Basterebbe ridurre lo Stato al minimo e assicurare il massimo di libertà economica.” (Nitti, 1907, p.28)

Premessa

L’aiuto internazionale ai PVS (Paesi in Via di Sviluppo) ha subito negli anni ‘90 un declino consistente, per diversi motivi (Hopkins, 2000). La fine della guerra fredda ha provocato la riduzione dell’aiuto strategico. Le relazioni privilegiate che discendevano dagli interessi coloniali si sono indebolite con la globalizzazione. Le politiche di rigore fiscale nei paesi ricchi, la delusione rispetto all’inefficacia degli aiuti, che ha ridotto il supporto dei cittadini dei paesi donatori, e le filosofie neoliberali (con lo scetticismo sull’intervento dello Stato all’interno ed all’esterno) hanno posto in discussione le basi concettuali dell’aiuto.

La scarsità di risorse finanziarie ha determinato una spinta alla ricerca empirica sull’efficienza e l’efficacia dell’aiuto ed alla riflessione teorica sui limiti delle precedenti politiche di sviluppo. Analizzando gli effetti dei programmi di aggiustamento, cui erano vincolati gli aiuti ai PVS, si sono rilevati risultati parzialmente positivi con riguardo all’obiettivo della stabilizzazione, nessun significativo effetto sulla crescita ed un impoverimento del capitale fisico e umano (Cornia, 1993; Stiglitz, 2002b). L’enfasi si è spostata nel tempo sempre più dagli investimenti agli incentivi, dal capitale fisico alle istituzioni e alle politiche per l’efficienza, al miglioramento del capitale umano e della tecnologia (Guillaumont, 1999).

La letteratura empirica è giunta alla conclusione principale che l’aiuto finanziario ottiene alti rendimenti nei paesi con “buona gestione economica”. Quest’ultima è stata definita attraverso alcuni indicatori: grado di apertura, *budget surplus*, tasso di inflazione e qualità istituzionale¹. Le *sound policies* sarebbero dunque quelle che perseguono la “buona gestione economica”, facendo attenzione a tutti gli indicatori che la compongono (Burnside e Dollar, 1997).

¹Individuata sostanzialmente da: sicurezza dei diritti di proprietà, efficienza della burocrazia, offerta di moneta.

L'enfasi su queste politiche, il fallimento degli aiuti concessi attraverso progetti specifici miranti a compensare la scarsità di investimenti e, contemporaneamente, il problema della "fungibility"² dell'aiuto hanno fondato le basi per un nuovo approccio: il *budgetary aid*. Si è inteso infatti superare il meccanismo di sostegno attraverso i progetti, ritenuto inefficiente per una serie di ragioni: l'ampiezza dei costi di transizione (legati alla numerosità degli interventi e dei paesi donatori coinvolti, ognuno con i propri schemi di *reporting*, contabilità e requisiti); l'incertezza sui livelli di finanziamento, conseguente alla difficoltà di soddisfare le condizioni dettate dai diversi progetti; il perseguimento, da parte dei paesi donatori, dei propri interessi economici, piuttosto che quelli dei paesi riceventi; l'eccessiva dipendenza da strutture di gestione degli interventi esterne ai governi, che ha finito per minare le capacità di gestione di questi ultimi.

Attualmente si ritiene che, se in un paese le *policies* sono appropriate, l'allocazione della spesa opportuna ed i servizi efficienti, i paesi donatori possono convogliare grandi quantità di assistenza finanziaria attraverso il bilancio pubblico. In questo modo si attribuisce importanza decisiva alla volontà dei governi di impegnarsi in alcuni settori, piuttosto che al *target* del singolo finanziamento. Tale approccio riconosce l'esistenza della *fungibility* e tende a ridurre i costi amministrativi dell'aiuto. Esso porta a spostare la riflessione su quanto efficientemente è gestita la spesa pubblica.

Se queste condizioni non sono assicurate, e soprattutto se non c'è un accordo sostanziale tra le parti, il paese donatore ed il paese ricevente possono limitarsi a concordare gli obiettivi da raggiungere in un determinato settore e sviluppare progetti e programmi in tal senso. Il donatore può finanziare progetti particolari all'interno del programma concordato o dare un finanziamento generale per quel settore del bilancio specifico. Resta l'opportunità di mantenere aperto un dialogo tra donatore e ricevente per lo scambio di punti di vista circa il miglioramento dell'efficienza della spesa.

Tecnicamente, il *budgetary aid* può esplicarsi attraverso il "Direct Budget Support (DBS)", che diventa una voce del bilancio pubblico del paese ricevente. Quest'ultimo utilizzerà pertanto il proprio sistema di allocazione, di approvvigionamento e di contabilità (DFID, 2003). Rientrano nella più generale definizione di DBS il "General

²Con il termine "fungibility" si fa riferimento alla trasferibilità dei finanziamenti ricevuti dall'obiettivo per cui sono stati erogati ad altri *target* o settori, o più in generale alla difficoltà di garantire l'addizionalità delle risorse concesse per determinate finalità. Questo pone un problema, perché se da un lato è ampiamente condiviso, anche sulla base di molti studi empirici (World Bank, 1998), che alcuni settori di spesa sono cruciali per la crescita e la riduzione della povertà, non vi è sufficiente evidenza sul fatto che il semplice aumento della spesa pubblica produca i medesimi effetti (Filmer e Pritchett, 1997). Le indagini sulla *fungibility* dell'aiuto offrono risultati diversi secondo i paesi e le destinazioni di spesa, in dipendenza dalla struttura del bilancio, dalla capacità del governo di gestire le finanze e dal grado di coinvolgimento del donatore.

Budget Support (GBS)” ovvero l’assistenza finanziaria al governo ricevente, senza vincoli su settori specifici, ma soggetta piuttosto alle priorità della spesa pubblica, ed il “Sectoral Budget Support (SBS)” cioè l’aiuto diretto al governo per un particolare settore, ma senza condizioni rispetto alle modalità di utilizzo.

Per distinguere il DBS da altre forme di aiuto bisogna considerare le modalità di assegnazione delle risorse finanziarie. Nella maggior parte dei casi il DBS è erogato in valuta straniera alla Banca Centrale del PVS, che provvederà al cambio in valuta locale ed all’accreditamento sul conto del governo centrale³.

Il DBS può essere utilizzato per interventi fiscali quali l’aumento della spesa pubblica, la riduzione della pressione fiscale, la riduzione del debito estero.

L’obiettivo immediato del DBS è aumentare l’efficienza delle istituzioni dei PVS ed indurre un maggior grado di responsabilità e democraticità, per ottenere indirettamente una riduzione della povertà. Il nuovo approccio nasce dalla considerazione che si può più facilmente ottenere la riduzione della povertà se i governi hanno maggiore capacità di gestione e godono della fiducia e del sostegno dei propri cittadini. Se in passato si cercava di “comprare le riforme”, oggi si enfatizza l’aspetto del dialogo, della *partnership* tra paese ricevente e donatori. Le riforme di politica economica devono essere condotte secondo gli obiettivi e le considerazioni del governo che riceve l’assistenza, in modo che, a differenza di quanto avveniva nel passato, non siano pregiudicati la sua capacità di gestione e il processo democratico attraverso il quale vengono prese le decisioni.

Si deve osservare che, accanto al *budgetary aid* come forma di finanziamento ai PVS, la riflessione sulle politiche di aiuto ha proposto l’introduzione di ulteriori, nuovi strumenti per gestire i diversi interventi mirati alla riduzione della povertà: tra questi, ricordiamo i Sector-Wide Approaches (SWAps), che definiscono un programma di spesa unitario, sotto il controllo del governo, sul quale possano confluire i fondi, di provenienza esterna e interna, relativi a un determinato settore, e i PRSP (Poverty Reduction Strategy Papers), documenti strategici volti a delineare la strategia di lotta alla povertà, elaborati dai governi dei PVS secondo un approccio olistico (tendente a integrare tutti i programmi di intervento ed indicare le priorità tra le politiche da realizzare) e partecipativo, ovvero mirante a coinvolgere la società civile e i principali

³Talvolta, la differenza tra GBS e SBS è solo virtuale e dipende dal momento in cui viene effettuato il controllo delle risorse offerte in aiuto: *ex ante* o *ex post*. Se il controllo delle risorse viene effettuato *ex post*, esse restano soggette a *fungibility*, ma non nel caso contrario, quando deve essere aperto un conto speciale presso la Banca Centrale, utilizzabile solo quando la spesa per il settore concordato è stata effettuata. Se la somma può essere prelevata in anticipo dal conto speciale il prestito rimane soggetto a *fungibility*.

partner internazionali nella formulazione e attuazione del piano⁴. L'approvazione del PRSP da parte della Banca Mondiale e del Fondo Monetario Internazionale è divenuta un requisito essenziale per avere accesso all'iniziativa HIPC (Heavily Indebted Poor Countries) per la cancellazione del debito estero.

Il presente lavoro - tenendo conto dell'evoluzione delle politiche di aiuto che si è realizzata negli anni recenti, e in particolare di quegli sviluppi che hanno portato a enfatizzare l'utilità di una programmazione complessiva degli interventi e di una gestione corretta della finanza pubblica ai fini dell'utilizzo efficace delle risorse interne ed esterne disponibili per contrastare la povertà - mira ad avviare un ragionamento sul ruolo del bilancio pubblico come strumento per favorire lo sviluppo umano. A tal fine, prima di esaminare un'esperienza concreta di attuazione del *budgetary aid*, si presenta una breve riflessione sul concetto di "buone istituzioni", che ci porta a ragionare sul ruolo dello Stato nell'economia dei PVS. Senza la pretesa di offrire un quadro completo e coerente, proviamo ad indicare quei riferimenti teorici che ci sembrano più utili come supporto all'analisi empirico-istituzionale.

Di seguito, sulla base dell'impostazione così delineata, si passerà a considerare il caso dell'Uganda, un paese dove sono stati compiuti grandi sforzi di adeguamento al nuovo approccio delle IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali), sopra descritto, e in particolare alla richiesta di migliorare le istituzioni per assicurare una gestione più efficace e trasparente della spesa pubblica. La costruzione di un bilancio che possa fungere da collettore delle risorse raccolte e garantire trasparenza sulle opzioni di politica economica e sociale sia di fronte ai donatori, sia di fronte ai cittadini, non è tuttavia operazione banale. Si tratta di un processo lungo e complesso, irto di difficoltà e contraddizioni, che vale la pena comunque, a nostro avviso, di esaminare in dettaglio. Qualche breve considerazione conclusiva è presentata nell'ultimo paragrafo.

Le buone istituzioni nella nostra accezione

Come punto di riferimento per l'analisi che segue, proviamo a dare una definizione delle "buone istituzioni" in parte alternativa rispetto a quella usata nell'abbondante letteratura econometrica sugli effetti degli aiuti.

Premettiamo che, a livello terminologico, preferiamo riferirci al concetto di Stato piuttosto che a quello di istituzioni, che sembra rispondere ad un'impostazione riduttiva, la quale riconosce l'importanza della certezza nella regolazione dei mercati e l'esigenza di un soggetto che garantisca l'esecuzione dei contratti, ma non concede troppo

⁴ Per una più approfondita descrizione dei PRSP e una discussione dei primi risultati ottenuti con la preparazione dei piani contro la povertà si veda Longo (2003).

all'azione collettiva. Dal canto nostro, poniamo al centro del ragionamento lo Stato, inteso, per dirla alla Nitti (Nitti, 1907), come la principale forma di cooperazione sociale, cercando di evidenziare quale ruolo esso possa avere nel favorire lo sviluppo umano nei paesi meno avanzati.

Da un punto di vista teorico, la giustificazione tradizionale dell'intervento pubblico nell'economia origina dall'esame delle imperfezioni del mercato e delle caratteristiche dei beni pubblici. A tale proposito l'analisi neoclassica e l'economia del benessere hanno prodotto risultati importanti, a tutt'oggi utili con riferimento all'esame delle esigenze dei PVS. L'allenamento ad individuare le situazioni in cui esternalità positive o negative provocano significative divaricazioni dei risultati del calcolo individuale da quelli del calcolo sociale rappresenta ad esempio un'eredità ancora valida⁵, anche per alcuni suggerimenti di teoria normativa che ne derivano⁶. La discussione sull'importanza e sui limiti dell'intervento pubblico si è sviluppata in seguito ampiamente. In particolare, il dibattito tra la scuola di Public choice e quella di Public finance e gli interventi della nuova economia della regolamentazione e dell'economia istituzionale della regolamentazione hanno evidenziato i pro e i contro dell'intervento sul mercato attraverso la mano pubblica. Non vi è certo qui lo spazio per dar conto, sia pure sinteticamente, delle diverse posizioni e delle considerazioni che hanno consentito di eliminare ogni ingenuità dallo studio dell'azione collettiva, distinguendo le finalità dichiarate dagli obiettivi reconditi dell'élite politica e della burocrazia ed esaminando gli incentivi che agiscono su chi gestisce, in vari ruoli, la cosa pubblica. In ogni modo, le conclusioni più "disfattiste" non sembrano aver trovato un fondamento sufficiente né nella scoperta dei fallimenti dello Stato, né nell'esaltazione acritica dei pregi del mercato. Si è fatta invece avanti la convinzione che sia necessario recuperare un equilibrio tra Stato (istituzioni) e mercato.

Una posizione più costruttiva, che fa tesoro dell'apparato critico degli economisti moderni nei confronti dell'intervento pubblico, ma non ricade nella negazione della necessità di un'azione collettiva, è quella suggerita recentemente da Olson, che riflette su cosa renda alcune economie di mercato ricche, mentre altre sono povere (Olson, 2000). L'autore presenta una giustificazione teorica piuttosto coerente del ruolo delle buone istituzioni che riteniamo utile a spiegare la recente focalizzazione dell'attenzione

⁵ Questo è vero a prescindere dall'obiettivo sotteso a quell'analisi, cioè l'approssimazione ad un ottimo paretiano che non consente di affrontare le questioni equitative (assumendo come un dato la distribuzione) e che si basa sul fragile concetto di massimizzazione dell'utilità.

⁶ D'altronde, anche nelle scienze esatte spesso è accaduto che impostazioni rivelatesi ad un certo punto del tutto erronee abbiano potuto fornire elementi di conoscenza e strumenti molto precisi di previsione degli eventi naturali (si pensi alla visione tolemaica, che consentiva di avere cognizione dettagliata e pluriennale delle cadenze delle eclissi).

su questo tema e che implica un giudizio abbastanza ottimistico sulle opportunità di sviluppo economico offerte dalla democrazia.

L'analisi positiva di Olson è basata principalmente sullo studio degli incentivi di tipo razionale ed egoistico (*self-interest*) di coloro che detengono il potere. Dopo aver sgomberato il campo dall'ipotesi che un uso estensivo del teorema di Coase⁷ possa offrire una spiegazione sufficiente del mercato e anche del funzionamento della politica⁸, Olson osserva che un'economia di mercato, per funzionare e garantire prosperità, non può fare a meno di due requisiti. Il primo consiste nella garanzia della sicurezza e nella chiara definizione e tutela dei diritti individuali, in particolare della proprietà privata e del rispetto imparziale dei contratti stipulati. Si tratta di diritti che "are never given by nature, but are rather the result of social – and normally governmental – contrivance" (Olson, p.196)⁹. La seconda condizione implica l'assenza di comportamenti "predatori" da parte delle *lobbies* che si verificano quando esse riescono ad ottenere una regolamentazione di favore, o a realizzare cartelli e forme di collusione, con risultati redistributivi che le avvantaggiano. Il problema delle *lobbies* sorge quando il guadagno che esse si assicurano è molto inferiore (e l'interesse che esprimono è ristretto) alla perdita di tutta la società.

Secondo Olson, quindi, i diritti individuali non rappresentano un costo, ma piuttosto sono necessari per far funzionare bene le economie di mercato. Qui l'autore sembra riferirsi essenzialmente al diritto di proprietà e a quello all'imparzialità nella garanzia del rispetto dei contratti. Tuttavia, dalla sua impostazione si evince anche una superiorità delle forme democratiche di governo. L'economista spiega infatti come un dittatore con un buon controllo su un certo territorio e l'intenzione di mantenerlo a lungo abbia un interesse ampio e inclusivo (*encompassing*), che implica la convenienza

⁷ Come è noto, secondo tale teorema, in assenza di costi di transazione, qualunque esternalità potrebbe essere affrontata attraverso una contrattazione tra le parti tale da assicurare un risultato di massimizzazione del beneficio congiunto, e dunque di ottimo paretiano.

⁸ Questa teoria, secondo Olson, non fa i conti con i rapporti di forza ineguali che esistono tra le parti, e con la necessità che il contratto sia fatto rispettare da un soggetto terzo dotato di potere coercitivo. La contrattazione non è generalmente in grado di garantire un risultato efficiente per la società nel suo insieme, anche perché i gruppi ampi incontrano particolari difficoltà nel tentativo di realizzare un accordo, in quanto gli atteggiamenti da *free riders* impediscono di portare la trattativa a soluzione. D'altronde, la contrattazione ignora le perdite subite dai portatori di interessi non organizzati.

⁹ A questo proposito, è particolarmente interessante la posizione di Irti (Irti, 1999) espressa nell'ambito del dibattito sull'ordine giuridico del mercato. L'autore sostiene il primato del diritto sull'economia. Il primo infatti "conforma i vari regimi di produzione e circolazione dei beni", in quanto gli accordi, base dei rapporti economici, presuppongono norme giuridiche che li rendano vincolanti e li forniscano di adeguate "garanzie coercitive". Ne discende, visto che "il contenuto delle norme, e dunque la conformazione dell'economia in uno o altro modo, dipende esclusivamente dalla decisione politica", la rivalutazione del conflitto politico come momento in cui si esplica la libertà dell'uomo, contro le pretese dell'"orientamento naturalistico" sulle leggi economiche.

a limitare e rendere regolare la sottrazione di risorse ai sudditi e a spenderne una parte per garantire la sicurezza e altri beni pubblici finalizzati ad aumentare la produttività e rendere più prospero il suo dominio. In tal modo, egli si garantisce una rendita elevata e certa anche per il futuro¹⁰. Rispetto ad una situazione di questo tipo, poi, in democrazia la maggioranza che esprime il governo, oltre ad essere favorita dall'aumento della base imponibile, è anche portatrice di un interesse diretto ad accrescere quella parte del reddito della società che le appartiene. E questo è tanto più vero, e tanto più vantaggioso per tutti, quanto più le forze al governo rappresentano una quota ampia della società¹¹. Inoltre, l'esigenza di ogni parte politica di impedire che un'altra, andando al governo, diventi autoritaria spinge a costituire istituzioni che garantiscano bene da rischi di questo genere. Infine, l'autore giudica apprezzabili gli interventi di welfare a sostegno degli individui in difficoltà¹², anche perché tali interventi dovrebbero consentire di annullare le giustificazioni, o gli alibi, di tipo sociale alle misure di sostegno ad attività scarsamente profittevoli¹³.

Resta fuori, ci sembra, la questione distributiva. In qualche modo è invece necessario, a nostro avviso, che il funzionamento del mercato, di per sé, garantisca una qualche redistribuzione dei frutti della crescita, che non può avvenire soltanto attraverso l'assistenza pubblica. Tuttavia, forse anche questo aspetto può essere inserito nel quadro generale offerto da Olson, laddove egli tratta degli interessi *encompassing* presenti nella società: le democrazie funzionano quando sono sorrette da interessi ampi. E quello delle fasce deboli nei PVS è di certo un interesse ampio, cui è necessario dare più spazio.

Il sentiero tracciato da Olson ci conduce fin dove l'analisi positiva, basata sulla considerazione degli incentivi e dell'interesse egoistico degli individui, può giungere, e

¹⁰ Di Majo (2004) osserva come Olson condivide con Montemartini un'impostazione che, pur basandosi sull'esame degli interessi della parte dominante della popolazione (piuttosto che sull'ipotesi dello Stato "cooperativo"), ammette l'utilità collettiva dell'organizzazione politica.

¹¹ Proprio nell'evidenziazione della funzione dell'"encompassing interest" nei diversi sistemi di potere è stata individuata l'originalità del lavoro di Olson (Di Majo, 2001).

¹² A questo proposito si può ricordare che Rodrik (Rodrik, 1998), in un contesto di analisi decisamente più empirica, evidenzia come il *welfare* sia più sviluppato nelle economie più aperte, proprio perché gli individui affrontano maggiori rischi. Tuttavia Rodrik, in lavori più recenti (Rodrik, 2002), mostra un maggiore pessimismo, e sottolinea l'incongruenza tra piena integrazione economica, stati-nazione con istituzioni che differiscono significativamente tra loro e democrazia. La questione della difficoltà di tenuta degli Stati nazionali rappresenta una delle preoccupazioni più spesso avanzate nel dibattito sulla globalizzazione (si veda ad esempio Beck, 1999). Si ragiona persino, ormai, sulla possibilità di un superamento della dimensione statale del diritto, e del ritorno della legge "mercatoria" (si veda Rescigno, 2002). Si tratta di sfide potenti alle possibilità di azione collettiva di una comunità, di cui tuttavia non abbiamo la possibilità di occuparci in questa sede.

¹³ Anche nell'approccio marxista alla spesa pubblica quest'ultima è mirata a favorire le condizioni dell'accumulazione e a preservare il sistema, assicurando la necessaria armonia sociale (Brosio e Marchese, 1986). Tuttavia, Marx ha notoriamente una visione pessimistica dell'economia capitalistica, che vuole ribaltare, sottolineando le contraddizioni tra l'eguaglianza politica dei cittadini, frutto della rivoluzione borghese, e l'ineguaglianza sociale, che discende dal mercato (Petrucciani, 2003).

pone al contempo una domanda su come migliorare le prospettive che sono dinanzi a noi. A questo punto soccorre il pensiero di Amartya Sen, un approccio sostanzialmente normativo, che ci sembra tuttavia non incompatibile con l'impostazione precedentemente illustrata e che ci consente di sviluppare con più larghezza il tema dei diritti individuali.

Sen, con l'abbandono del piano delle utilità tipico dell'impostazione neoclassica in funzione di quello delle "capacità" (Sen, 1991), pone al centro del lavoro dell'economista l'espansione delle opportunità offerte agli esseri umani, ricordando che la politica economica non deve essere solo mirata alla prosperità, e che gli obiettivi di sviluppo umano non sono secondari rispetto a quelli di crescita economica.

L'autore osserva che il benessere degli individui dipende da un insieme di modi di essere e di fare, denominati "funzionamenti"¹⁴. Anche la libertà di scelta è costitutiva del benessere di una persona, e pertanto è necessario valutare, oltre alle acquisizioni finali, l'insieme delle opportunità aperte all'individuo. L'insieme dei vettori di funzionamenti tra i quali l'individuo è libero di scegliere è chiamato "capability set", e corrisponde all'insieme delle opzioni disponibili¹⁵. Sen pone il problema dell'eguaglianza sul piano dei funzionamenti e/o delle capacità¹⁶.

Da quanto sopra discende il riconoscimento di un ruolo per lo Stato nello sforzo di migliorare le capacità e le opportunità di tutta la popolazione. L'approccio dello sviluppo umano (Jolly, 2002), che si basa sui lavori di Sen, privilegia l'incoraggiamento della partecipazione dei cittadini ai processi decisionali, anche per mezzo dell'intervento delle comunità locali nell'organizzazione dei servizi. Tuttavia, questa non può realizzarsi laddove le capacità sono poco sviluppate e i condizionamenti tali da consentire l'accettazione da parte delle vittime di situazioni di deprivazione relativa. E'

¹⁴ Ad esempio, essere adeguatamente nutriti, ottenere le cure disponibili per malattie evitabili, ma anche forme più complesse, come avere rispetto di sé, prendere parte alla vita attiva della comunità.

¹⁵ Si osservi che, in una certa misura, l'impostazione *à la* Sen ha molti punti in comune con gli sviluppi dei modelli di crescita endogena (ISAE, 2000) e la teoria economica del capitale umano - ampiamente assimilata nell'impostazione delle IFI-. Tuttavia, mentre questa pone l'enfasi sul miglioramento delle condizioni sanitarie e dei sistemi di istruzione e sui diritti soprattutto come strumenti e/o investimenti volti a migliorare l'efficienza del sistema, nella visione *à la* Sen gli stessi elementi sono considerati, nell'ambito di una teoria della giustizia, come mezzi per l'*empowerment* degli uomini e delle donne e come fini in se stessi (Jolly, 2002).

¹⁶ Egli affronta anche la questione della possibile contraddizione con l'efficienza (si pensi agli incentivi che promuovono il lavoro, l'imprenditorialità, gli investimenti e alla necessità di differenziazione dei ruoli dei diversi individui nella società, in termini di potere di decisione, ad esempio), ma sottolinea che tale contraddizione risulta generalmente trascurabile quando si tratta di affrontare differenze legate alla diversità umana (ad esempio di genere, o di stato di salute), piuttosto che all'impegno e alle variabili decisionali. Più in generale, in considerazione delle questioni di natura aggregata legate all'efficienza, che potrebbero entrare in conflitto con il miglioramento della distribuzione, si giunge alla conclusione che sia necessario bilanciare con esse le esigenze dell'eguaglianza, e che la valutazione debba essere molto attenta.

necessario pertanto un intervento rivolto ad assicurare un'ampia diffusione delle opportunità attraverso una distribuzione corretta del reddito e a rendere i mercati efficienti, ma anche equi, attraverso il ridimensionamento delle disuguaglianze estreme nei rapporti di forza. Il supporto internazionale richiesto per ridurre la povertà e accrescere il benessere nei paesi in via di sviluppo, a sua volta, non è limitato alla rimozione delle barriere ai commerci e movimenti di capitale e all'offerta di aiuti per periodi limitati, ma piuttosto si deve tradurre in azioni volte a rendere concrete le opportunità offerte dall'economia aperta globale (Jolly, 2002), rafforzando la posizione negoziale dei paesi deboli e garantendo aiuti e assistenza in maniera più strutturale.

Si può osservare che la domanda di intervento pubblico (che nel paradigma neoclassico è soggetta alle incoerenze legate alla costruzione della funzione del benessere sociale e al paradosso del voto) in una visione *à la Sen* può essere ostacolata dall'insufficiente sviluppo delle capacità che consentirebbero la partecipazione degli individui ai processi di decisione pubblica. Dal lato dell'offerta, l'impostazione che stiamo considerando non definisce un piano preordinato di azioni, né spiega quanto debba essere elevata la spesa pubblica. Essa stimola, in definitiva, l'approfondimento di analisi sul piano istituzionale e storico-empirico che possano essere di supporto alle decisioni sulle politiche da intraprendere. Tali analisi vanno impostate avendo ben chiari gli obiettivi di accrescimento della libertà degli individui e ben sapendo che sullo sviluppo umano pesa non solo la quantità della spesa pubblica, ma soprattutto la qualità della stessa.

Di seguito, in quest'ottica, esamineremo il caso pratico di un Paese, l'Uganda, in cui si sono concentrati elevati ammontari di aiuti internazionali ed è stato compiuto un intenso sforzo per migliorare la trasparenza e la qualità delle istituzioni e delle politiche di spesa pubblica.

Il bilancio pubblico nei paesi poveri: il caso dell'Uganda

L'Uganda rappresenta un caso di studio interessante, perché costituisce l'esperienza più avanzata di applicazione del *budgetary aid*.

Prima di esaminare le caratteristiche del processo di bilancio in Uganda vale la pena di ricordare, molto brevemente, come e perché si sia presentata nei Paesi cosiddetti industrializzati del mondo occidentale l'esigenza di un documento comprensivo della registrazione di tutte le entrate previste e le spese decise, e quali caratteristiche siano considerate importanti per assicurarne la comprensibilità, coerenza e chiarezza.

Il diritto al bilancio, primo segno di indipendenza di un paese, è nato in primo luogo – in Inghilterra e in Francia – per rispondere ad un'esigenza di *accountability* di fronte a

chi pagava le tasse (Nitti,1907). In seguito, negli stati con un Governo costituzionale, esso si è affermato come atto pubblico sottoposto al controllo del Parlamento. Quest'ultimo, con l'estensione del suffragio alle classi inferiori, non aveva più la sola funzione di difendere il contribuente, ma richiedeva sempre più un potere di iniziativa in materia di spesa. Più in generale, il bilancio è divenuto lo strumento di controllo democratico sulle politiche di spesa del governo, sul loro finanziamento e sulla loro realizzazione (Von Hagen e Harden,1994).

I principali requisiti di un bilancio erano già indicati da Nitti (Nitti, 1907) e consistevano nella veridicità che deve andare insieme alla pubblicità, nell'unità, nell'universalità, nella specialità, nell'annualità e nell'esatta corrispondenza tra le entrate e le spese. Naturalmente quest'ultimo principio è stato ampiamente messo in discussione in seguito, con l'affermarsi dell'impostazione keynesiana. E' sorto quindi il problema di sostituire al principio del pareggio un'analisi delle condizioni di sostenibilità dei conti pubblici, anche nel lungo periodo. Inoltre, si è sviluppata di recente una letteratura volta a individuare, nell'ambito del processo di bilancio, le caratteristiche che favoriscono il controllo degli equilibri finanziari. Conviene osservare che questa letteratura (Von Hagen e Harden, 1994) parte dalla constatazione della presenza di fattori, come l'illusione fiscale e il "deficit bias", che spingono ad un accrescimento eccessivo della spesa e del fabbisogno. La procedura di bilancio raccomandata è pertanto quella che consente di compensare questi motivi di inefficienza, assicurando un buon controllo del *deficit*. Due sarebbero i principali metodi alternativi adottati per assicurare il rigore fiscale: il "commitment approach", che prevede la definizione di precisi obiettivi per gli aggregati di bilancio, compresa la sua dimensione complessiva, da fissare attraverso una negoziazione tra i vari Ministri all'inizio della procedura, e il "delegation approach", che implica l'affidamento di una posizione di dominio strategico al Primo Ministro e/o al Ministro delle Finanze, che possono fissare le dimensioni complessive del bilancio, o almeno dirigere il processo di bilancio. Si ritiene generalmente che una procedura *top-down*, in cui viene deciso il limite di spesa totale, e poi le risorse vengono allocate ai diversi Ministeri, consenta maggior rigore di quella *bottom-up*, in cui la spesa complessiva è definita come somma delle richieste dei singoli Ministeri. Un altro elemento tendente a rendere più rigoroso il processo di bilancio è il rafforzamento dei legami tra le decisioni correnti e gli effetti futuri nel processo di bilancio, attraverso la presentazione da parte di tutti i Ministri di piani inseriti in un *framework* pluriennale, contenenti l'indicazione dei programmi politici e delle proiezioni finanziarie (anche a livello disaggregato). Infine, poteri di emendamento molto estesi da parte del Parlamento implicherebbero maggiori problemi di illusione fiscale, mentre questa sarebbe più facilmente contrastata qualora il governo

potesse rifiutare un bilancio con troppe spese. Nella fase di attuazione, sono importanti la misura in cui la legge di bilancio costringe l'azione di governo e la flessibilità nel rispondere ad eventi imprevisti.

Vediamo dunque come la situazione dell'Uganda risponda ai requisiti richiesti dalla teoria. Questo paese ha introdotto strumenti di programmazione economico-finanziaria già dai primi anni '90, nell'ambito di una strategia volta a controllare l'andamento delle spese pubbliche per fini di stabilizzazione macroeconomica, e dalla metà dello scorso decennio è stato avviato un approccio per settore nelle politiche di sviluppo (SWAPs) per la sanità, l'istruzione, la rete stradale, e poi l'agricoltura. Su questa base si è sviluppato il meccanismo del Direct Budget Support (Williamson, 2003). Inoltre, è stato elaborato un Poverty Eradication Action Plan (PEAP) nel 1997 che costituisce il Poverty Reduction Strategy Paper, sulla base del quale è stata ottenuta l'applicazione di una procedura HIPC per la cancellazione del debito nel 1998. Il PEAP è stato revisionato nel 2001 e successivamente nel 2004.

Seguendo l'impostazione di Williamson (2003) e Beynon (2003) descriviamo sinteticamente il processo di bilancio. Esso si avvia in ottobre, quando si organizzano i Budget Workshop, a cui partecipano centinaia di rappresentanti del governo centrale e di quelli locali, dei donatori e delle organizzazioni della società civile. Il Ministro delle Finanze, della Pianificazione e dello Sviluppo Economico, un ministro ritenuto forte e competente, è alla guida del processo di bilancio e fino a qualche tempo fa è stato il principale coordinatore del Poverty Reduction Support Credit (PRSC) della Banca Mondiale¹⁷. Tale ministro prepara il Medium Term Budget Framework, uno strumento volto ad assicurare la disciplina aggregata, dove sono stimate le risorse interne disponibili per il triennio e quelle provenienti dai donatori e chiede agli altri ministri di cominciare a preparare i rapporti settoriali (Sectoral Budget Framework Papers) che vengono elaborati all'interno dei gruppi di lavoro (cui partecipano anche i rappresentanti dei donatori e della società civile). A tale scopo invia dettagliate linee guida finalizzate a rendere coerenti le politiche dei ministri centrali e di quelli di spesa agli obiettivi del PEAP e presenta il Medium Term Expenditure Framework (MTEF), in base alle proprie previsioni macroeconomiche e ai propri obiettivi. Il programma di

¹⁷ Il Poverty Reduction Support Credit prevede la definizione concordata di una matrice di obiettivi settoriali e trasversali che rappresenta in un certo senso il piano operativo del PEAP. La matrice è stata usata dal governo e dai donatori per identificare gli interventi pubblici volti a migliorare la fornitura dei servizi attraverso il bilancio (OPM e ODI, 2002). In particolare, le erogazioni degli aiuti sono legate alle *performances* dell'amministrazione. Di recente la responsabilità del coordinamento dei PRSC è passata all'Ufficio del Primo Ministro (la cui capacità è considerata attualmente limitata, secondo Beynon, 2002), con una maggiore responsabilizzazione del Ministero del Pubblico Impiego e di tutto il governo. Questo corrisponderebbe ad un ridimensionamento della matrice del PRSC come strumento della condizionalità dei donatori, e un suo affermarsi come meccanismo di verifica dei progressi delle riforme dell'amministrazione da parte del governo (Williamson, 2003).

medio termine fissa i limiti di spesa triennali indicativi, sia con riguardo alle risorse complessive disponibili, sia con riferimento ai diversi settori e alle principali istituzioni che ne fanno parte, distinguendo per voce economica (salari, spese correnti diverse dai salari, spese per lo sviluppo); si cerca di indicare in aggiunta i progetti di spesa dei donatori. Il primo anno considerato nel MTEF rappresenta il bilancio annuale, che stabilisce le allocazioni per ogni settore, ministero, programma, agenzia, governo locale. Allo stesso modo vengono definite indicativamente anche le allocazioni per il Poverty Action Fund (PAF), un fondo virtuale che comprende una serie di programmi e voci di bilancio volte a combattere la povertà. I gruppi di lavoro settoriali allocano le risorse concesse tra le diverse agenzie all'interno del settore. E' stato osservato (Beynon, 2002) che le capacità operative dei diversi gruppi settoriali sono molto disomogenee.

Il Ministro delle Finanze utilizza le *guidelines* per rafforzare il rigore nella costruzione dei conti, richiedendo, ad esempio, la revisione motivata delle politiche e dei piani settoriali anche sulla base della verifica delle *performances*, la preparazione di tabelle comprensive dei dati finanziari e dei risultati in termini fisici, la contabilizzazione delle risorse fisiche richieste per raggiungere un certo livello di *output* e, ancora, l'individuazione degli obiettivi raggiungibili con un certo livello di bilancio, nonché di quelli eventualmente perseguibili in caso di disponibilità di nuovi fondi, con la relativa scala di priorità. Le linee guida si evolvono da un anno all'altro e la qualità dei rapporti settoriali continua a migliorare, malgrado pochi di essi raggiungano i requisiti proposti dal Ministro delle finanze. Si è tentato di introdurre l'utilizzo di indicatori di risultato ai fini di allocazione delle risorse; questo sforzo ha fornito nel complesso un contributo utile al processo di bilancio, ma è stato disomogeneo tra i settori e le agenzie e richiede miglioramenti sostanziali (Williamson, 2003).

Anche i governi locali¹⁸ preparano i Budget Framework Paper sulla base di una pianificazione indicativa dei trasferimenti (per lo più condizionati) forniti dal Ministro delle Finanze in novembre e delle proprie stime (sia pure considerate poco affidabili) delle entrate locali (calate a meno del 10% delle risorse locali complessive). Il processo contabile dei governi locali tuttavia non è ben inserito nel processo di bilancio in ogni distretto. Trimestralmente, i governi locali devono preparare dei rapporti sulle spese e

¹⁸ I governi locali, strutturati su più livelli, sono responsabili dell'attuazione di molti servizi pubblici e ricevono 2/3 dei finanziamenti del PAF (Kasumba G. e Land A., 2003). La maggior parte dei trasferimenti è condizionale, e il loro numero è molto elevato; essi hanno sostituito in gran parte il gettito fiscale. E' previsto un fondo non condizionale per i costi amministrativi e i salari. Esiste anche un fondo perequativo, le cui dimensioni sono tuttavia insignificanti. I distretti differiscono significativamente tra loro per ricchezza e anche per la diversa volontà e capacità di realizzare gettito. L'impegno politico in favore della decentralizzazione sta spingendo verso l'attuazione di un meccanismo per fornire trasferimenti discrezionali ai distretti e ai livelli di governo inferiori, se dimostrano di raggiungere un certo livello di capacità amministrativa e di gestione.

gli *output* prodotti, a cui sono vincolate le erogazioni, ma il carico amministrativo appare ingestibile per molti, anche se il processo è in parte agevolato dalla garanzia dei finanziamenti per il PAF (Williamson, 2003).

Le bozze dei Sector Budget Framework Paper devono essere preparate entro novembre, e la versione finale per fine dicembre. Segue la discussione tra i Ministri, che riguarda anche i bilanci di settore dei governi locali, e che porta alla preparazione, da parte del Ministro delle Finanze, del National Budget Framework Paper. Questo viene aggiornato dal punto di vista delle variabili macroeconomiche di riferimento ed è sottoposto al Gabinetto per l'approvazione in marzo. La versione finale viene presentata al Parlamento il 1 aprile.

Il ruolo del Parlamento è stato rafforzato con il "Budget Act" del 2001, che mirava anche a rendere più veloce l'approvazione. La Commissione Bilancio guida l'esame dei documenti finanziari, verifica le valutazioni delle altre Commissioni e trasmette le raccomandazioni del Parlamento entro metà maggio¹⁹. I donatori e gli altri *stakeholders* hanno la possibilità di offrire ancora un contributo prima e durante il "Public Expenditure Review Workshop" di metà maggio. Infine, il Ministro delle Finanze, inserendo gli opportuni emendamenti, che tengono conto delle raccomandazioni del Parlamento e della "Public Expenditure Review", definisce il bilancio finale, che viene approvato dal Gabinetto e presentato al Parlamento per il 15 giugno. Entro questa data deve essere presentata anche un'informativa sul debito totale e sulle sue componenti, e sugli aiuti dei donatori, nonché sugli usi che ne sono stati fatti.

Quanto alla fase di attuazione del bilancio, il Governo è impegnato ad assicurare le risorse stanziare per il PAF, dunque le eventuali carenze e irregolarità nei finanziamenti si scaricano sulle restanti voci. Questo rappresenta un elemento di garanzia importante sul finanziamento dei programmi di lotta alla povertà, ma implica una aleatorietà particolare per le spese che restano fuori dal Poverty Action Fund e non sono sostenute da interessi forti (come quelle per la Pubblica Amministrazione o la Difesa, secondo World Bank, 2003, che a volte riescono ad ottenere finanziamenti supplementari²⁰). Così, malgrado le previsioni aggregate siano in genere piuttosto corrette, lo scarto tra le spese effettive e quelle preventivate può variare molto secondo i settori e gli enti che gestiscono la spesa²¹.

¹⁹ Anche per quanto riguarda il passaggio parlamentare il processo si sta insomma evolvendo, non senza incontrare difficoltà. Ad esempio, nel primo anno di attuazione della nuova normativa, il 2002, il Parlamento ha proposto degli aumenti di spese, senza indicare come finanziarli, e pertanto il Ministero delle Finanze non ne ha tenuto conto.

²⁰ Secondo il Budget Act 2001, eventuali spese supplementari, oltre quanto stanziato dal Parlamento, non possono superare il 3% del bilancio annuale senza una nuova approvazione parlamentare.

²¹ La flessibilità nell'uso delle risorse in fase di gestione del bilancio è scarsa, soprattutto per le spese correnti (Williamson, 2003), anche se i ministri possono modificare l'allocazione del proprio *budget* nel

Possiamo provare a verificare se, e fino a che punto, la procedura di bilancio che abbiamo appena descritto risponda alle esigenze di trasparenza sopra ricordate. Rispetto ai requisiti più tradizionalmente richiesti, ci sembra si possa ammettere che il governo ugandese stia realizzando uno sforzo genuino per avvicinare il bilancio ai principi di veridicità, unità ed universalità. Il coinvolgimento dei donatori e delle organizzazioni della società civile dovrebbe agevolare la diffusione delle informazioni, anche se alcuni osservatori ritengono che i cittadini non siano ancora adeguatamente preparati a partecipare attivamente ai processi di decisione (World Bank, 2003). Il Governo Ugandese ha cominciato ad utilizzare anche lo strumento della diffusione attraverso i giornali delle informazioni di bilancio, affinché sia possibile per i cittadini verificare la destinazione dei fondi. Quanto all'unità e all'universalità, si è visto che vi sono difficoltà a inserire nel *budget* tutte le agenzie, i Governi locali, i progetti finanziati da donatori. Tuttavia, l'obiettivo dichiarato è quello di un'integrazione totale. Naturalmente il processo reale resta in qualche misura indietro rispetto alle norme stabilite, come si è visto, e soprattutto la fase di attuazione appare meno trasparente di quella di programmazione, sia per motivi di scarsa capacità di gestione, soprattutto da parte degli enti locali, sia per le modifiche nell'allocazione delle risorse che si verificano in corso d'anno rispetto al bilancio preventivo.

Le caratteristiche delle procedure di bilancio in Uganda sembrano particolarmente favorevoli al rispetto del principio di sostenibilità: si è avuto infatti, fino ad oggi, un meccanismo del tipo "delegation approach" e *top down*, con il Ministro delle Finanze che fissa preliminarmente il livello complessivo della spesa ed i tetti per settore e per le principali istituzioni all'interno del settore e guida fermamente tutto il processo di bilancio, attraverso le *guidelines* e grazie alle particolari competenze di cui dispone. Questo ha assicurato una disciplina di bilancio a livello aggregato piuttosto buona, con i relativi effetti in termini di stabilità macroeconomica (Bevan e Palomba, 2000), come si è visto. Del resto, è stato sottolineato (OPM e ODI, 2002) che il meccanismo di aiuto attraverso il Government Budget Support tende a rafforzare i poteri del Ministro delle Finanze, che guida il processo di riforma.

Per quanto riguarda i risultati in termini di efficienza degli aiuti, si ritiene che i vecchi costi di transazione siano diminuiti rispetto al meccanismo del sostegno su progetti, ma che sia esploso eccessivamente l'onere delle consultazioni e dei gruppi settoriali (OPM e ODI, 2002). Sembra tuttavia che anche questi costi si stiano riducendo, e che vadano considerati d'altro canto i benefici scaturiti dalle consultazioni, compreso quello di

corso dell'anno fino al 10%; oltre questo limite devono chiedere l'approvazione del Ministero delle Finanze.

godere del contributo degli esperti dei donatori nei gruppi di lavoro settoriali. A tale proposito appare raccomandabile una certa prudenza nell'introduzione di sempre nuove procedure di bilancio e modalità di rendicontazione, soprattutto quando queste risultino particolarmente costose. Ad esempio, le analisi dei donatori evidenziano, come si è accennato, la difficoltà di passare dal controllo degli *input* e delle spese alla verifica sui risultati e l'incapacità a basare il processo di allocazione delle risorse sugli indicatori di *outcome*. Si deve tuttavia rilevare che anche in un Paese come il nostro queste operazioni non sono affatto scontate, soprattutto con riferimento alle spese decentrate ai livelli di governo inferiori. In Uganda, un problema simile, per certi versi, si pone proprio con riferimento al processo di decentramento costituzionale in corso. Esiste una grave contraddizione tra la devoluzione delle competenze sugli interventi e la centralizzazione degli aiuti (Kasumba e Land, 2003). Rispetto a questa situazione, apparirebbe prudente non affrettare troppo il processo di decentramento. In caso contrario, i rischi di sovraccaricare i governi decentrati, aumentando la spesa di competenza in assenza di adeguate fonti di entrata fiscale, sono rilevanti (su questi temi si veda Brosio, 2000).

Nel complesso, ci sembra che le conquiste già raggiunte non siano di poco conto rispetto all'obiettivo di migliorare la qualità delle istituzioni, per renderle favorevoli allo sviluppo dei mercati e, dunque, alla crescita del benessere economico. Infatti, questo miglioramento è stato percepito dalle IFI e dagli altri donatori internazionali, che hanno accresciuto le risorse messe a disposizione dell'Uganda e hanno consentito l'applicazione della procedura HIPC. Si è verificato un aumento del *budget support* (la cui quota è aumentata dal 20% della spesa pubblica nel 97/98 al 40% nel 2001/2, secondo dati riportati da Williamson) a scapito degli aiuti su progetti (diminuiti dal 33% al 25% in quota della spesa pubblica tra il 97/98 e il 2001/02).

Ma tutto quanto è stato fatto può essere considerato soddisfacente dal punto di vista dell'obiettivo di accrescere lo sviluppo umano, ovvero il *set* di capacità a disposizione degli individui? La trasparenza del bilancio è di per sé un elemento di *empowerment* dei cittadini, perché significa disponibilità delle informazioni sulle scelte politiche e sui problemi, sull'uso delle risorse pubbliche e degli aiuti. Si ritiene che il passaggio al Government Budget Support abbia rafforzato il controllo sulle risorse e sulla loro allocazione da parte del Ministro delle Finanze, ma anche del Governo e del Parlamento (OPM e ODI, 2002). Tutto ciò dovrebbe rappresentare proprio la realizzazione del diritto al bilancio, di cui si diceva sopra, conquista essenziale di ogni regime democratico. In sistemi a democrazia parlamentare immatura, come quelli di molti paesi africani, questo tuttavia può non essere sufficiente. Si deve comunque riconoscere che sono stati compiuti discreti sforzi per garantire anche un controllo più diretto dei

cittadini sull'uso delle risorse, con il coinvolgimento della società civile nel processo di bilancio e la diffusione delle informazioni attraverso i giornali o le affissioni sui trasferimenti agli enti locali. Secondo alcuni (OPM e ODI, 2002) anche il ruolo dei *public audit* e dei media è migliorato. Resta la necessità di realizzare ancora avanzamenti significativi in questo campo, e la società civile deve domandare sempre maggiore trasparenza e *accountability* al Governo (World Bank, 2003).

Quanto ai rapporti di forza tra i ministri, se la supremazia delle Finanze nel processo di bilancio offre buone garanzie dal punto di vista degli equilibri finanziari, secondo alcuni (Jolly, 2002) un rapporto più equilibrato con i ministri di spesa in genere è più favorevole all'impegno per accrescere lo sviluppo umano. Si deve osservare che i ministri di spesa, che precedentemente gestivano direttamente gli aiuti che pervenivano dai donatori per i progetti, ora devono adeguarsi ai vincoli rigidi del MTEF, rinunciando ai flussi addizionali (OPM e ODI, 2002). Il problema potrebbe aggravarsi in connessione con il fatto che, mentre nella fase iniziale di attuazione del *budget support* la riallocazione delle risorse verso i settori chiave e le priorità è stata realizzata in presenza di un bilancio rapidamente in espansione, finanziato dai programmi di cancellazione del debito e dal crescente volume di aiuti, ora il Ministro delle Finanze è sempre più preoccupato degli effetti macroeconomici dei *deficit* elevati, e dunque fissa tassi di crescita delle spese più moderati (Beynon, 2003), e questo anche a prescindere dalla disponibilità di aiuti. Ad esempio, l'ultimo PEAP (MOFPED, 2004) prevede una riduzione del *deficit* (fabbisogno del Governo centrale, compresi i trasferimenti agli enti locali ed esclusi gli aiuti dal lato delle entrate) dall'11,4% del PIL nel 2002/3 al 6,5% nel 2013/14²² (grazie al contenimento delle spese entro il 22-23% e ad un aumento delle entrate fiscali dal 12,1% al 16,4% del PIL²³).

Un'altra questione rilevante anche ai fini dello sviluppo umano e dell'*empowerment* è quella della condizionalità dell'aiuto. Con il meccanismo del PEAP, del PRSC e del Budget Support il dialogo con i donatori si è trasferito dalle condizioni per il successo di progetti specifici allo sforzo di migliorare l'azione del Governo nell'assolvere i propri impegni nei confronti del PEAP (OPM e ODI, 2002). Alcuni osservatori ritengono tuttavia che non si sia realizzato un vero e proprio rapporto di *partnership* (OPM e ODI, 2002). Molti donatori bilaterali valutano positivamente il ruolo da essi svolto nel forzare il Governo a fare certe riforme, anche minacciando di bloccare l'aiuto (OPM e ODI

²²Si deve osservare che il rapporto deficit/PIL è cresciuto dal 6,2% nel 97/98 al 12,9% nel 2001/2.

²³ Il livello attuale delle entrate fiscali in Uganda è particolarmente basso, sia rispetto al passato (gli anni '60-'70), sia rispetto ad altri paesi sub-sahariani, principalmente per motivi di scarsa efficacia dell'amministrazione fiscale e di *compliance* (Bevan e Palomba, 2000). Nei primi anni '90 il gettito è aumentato dal 7 all'11% circa, ma poi, dal 1995, si è sostanzialmente stabilizzato (12,5% nel 2001). Le spese invece sono aumentate di 8 punti di PIL tra il 1995 e il 2001, arrivando al 25,3% (MOFPED, 2004).

2002). Per quanto riguarda l'Europa, la condizionalità è più legata a fattori politici generali, quali il coinvolgimento militare nella regione. Dal punto di vista del controllo da parte della società civile, non si può escludere che i residui aspetti di condizionalità possano servire a bilanciare i poteri del Governo, sostituendo provvisoriamente il controllo democratico, ancora carente. In ogni caso minacce e rifiuti sugli aiuti implicano problemi di aleatorietà delle risorse.

Resta ancora da comprendere se, e fino a che punto, la programmazione finanziaria e il *budget support* stiano favorendo un miglioramento dei risultati in termini di povertà, istruzione, sanità. Di certo non siamo in grado di offrire risposte definitive a questi interrogativi, ma possiamo considerare alcuni interessanti elementi di riflessione.

L'auspicata riallocazione delle risorse verso la spesa in favore dei poveri si è realizzata attraverso un aumento dei finanziamenti del PAF dal 18% al 37% del bilancio tra il 97-98 e il 2003-04 (e il governo è impegnato ad accrescere ancora la quota nel corso del tempo), una crescita della spesa pubblica dal 17 al 25% del PIL tra il 97/98 e il 2001/2, realizzata grazie al PAF e ai SWAPs, e l'aumento degli aiuti.

Per quanto riguarda le condizioni economiche delle famiglie, tra il 1997 e il 2000 (MOFPED, 2004) il consumo pro-capite per adulto equivalente è cresciuto del 22%, ma con forti differenze tra zone urbane (42%) e rurali (15%), tra il decile più ricco (20%) e il più povero (8%), e con un declino nel Nord, anche escludendo i distretti colpiti da azioni di guerra. L'inchiesta del 2002/3 riporta un ulteriore aumento del 6%, ma tale incremento è rimasto concentrato nel quintile di popolazione a reddito più alto. L'incidenza della povertà assoluta è calata dal 56% nel 1992 al 44% nel 1997 e al 34% nel 2000, anche se si è ridotta in misura minore nelle aree rurali (dal 60% al 39% tra il 1992 e il 2000). Essa tuttavia è aumentata al 38% nel 2002 (con un incremento relativamente maggiore nelle aree urbane). L'indice di concentrazione appariva oscillante tra il 1992 e il 1997, anno in cui ha raggiunto il valore più basso (0,347), ma in seguito si è evidenziato un incremento della disuguaglianza (0,428 nel 2002). Evidentemente, i benefici della crescita solo in parte sono pervenuti alla fasce più deboli della popolazione, e non negli anni più recenti. Il Ministro delle Finanze (MOFPED, 2004) sostiene che, tuttavia, per queste fasce è migliorato negli ultimi anni l'accesso ai servizi (istruzione, acqua, sanità, servizi all'agricoltura).

Negli anni 1991-95 la spesa pubblica corrente per l'istruzione è triplicata in termini reali. Tuttavia, è stato osservato (Ablo e Reinikka, 1998) che i finanziamenti non arrivavano ai destinatari: secondo una inchiesta condotta su alcuni governi locali e istituti scolastici, negli anni 1991-95 solo il 13% dei trasferimenti capitari per studente perveniva alle scuole. Quindi la scuola primaria veniva finanziata principalmente dalle famiglie, che coprivano il 74% dei costi nel 1992 e ancora il 60% nel 1995. Questi

contributi avrebbero permesso ai tassi di partecipazione di crescere del 60% tra il 1991 e il 1995 (secondo l'inchiesta di cui sopra, invece di restare stabili come indicato dai dati ufficiali), ma avrebbero provocato forti sperequazioni in base alle condizioni familiari.

La quota del bilancio in favore dell'istruzione è aumentata dal 20 al 26% dopo le elezioni del 1996, in cui sono stati assunti forti impegni soprattutto a favore della primaria (accesso gratuito a quattro bambini per famiglia) e poi è rimasta stabile (World Bank, 2004), ma questo non ha impedito alle risorse di raddoppiare in termini reali tra il 1997/98 e il 2002/3 (Williamson, 2003). Il problema della dispersione dei fondi è stato affrontato pubblicando sui giornali e divulgando attraverso la radio i dati sui finanziamenti mensili trasmessi ai distretti, e richiedendo alle scuole e alle amministrazioni locali di affiggere i dati stessi. Sembra che il sistema abbia funzionato e che oggi la dispersione dei fondi si sia ridotta al 20%, mentre gli iscritti alla scuola primaria sono aumentati da 3,6 a 6,9 milioni tra il 1996 e il 2001 (World Bank, 2004), ma questo pone un problema di carenza di offerta (World Bank, 2003).

Le condizioni di salute in Uganda sono particolarmente preoccupanti: la speranza di vita è stimata in 46,2 anni per il periodo 2000-05 e il tasso di mortalità infantile al 79 per mille nel 2001 (UNDP, 2003). Solo i dati sulla prevalenza dell'AIDS appaiono positivi, con un calo dal 18% nei primi anni '90 all'8,3% nel 2000 (UNDP, 2002).

Nel settore della sanità, i finanziamenti sono stati di gran lunga inferiori a quelli dell'istruzione: nel 1997/98 corrispondevano al 6,6% del bilancio, e sono aumentati in seguito di qualche punto (OPM e ODI, 2002). La quota di spesa privata è molto elevata, pari al 2,4% del PIL, contro l'1,6% di quella pubblica, nel 2000 (UNDP, 2002).

La presenza dei servizi sul territorio è molto irregolare. Dal 1987 sono aumentati molto quelli privati e delle ONG, ma non quelli pubblici (Ablo e Reinikka, 1998). La gravità della situazione è impietosamente descritta da Maciocco e Santini (2004), che sottolineano come la necessità di pagare le cure sia fonte di estreme difficoltà per i malati, che in alcuni casi devono scegliere se vendere i mezzi di sussistenza (terra e animali) o rinunciare ai trattamenti. In effetti, viene richiesto il pagamento di tariffe non solo nel settore privato, ma anche da parte delle ONG (malgrado i finanziamenti pubblici da queste ricevuti a partire dal 1998) e, fino al 2001, nel settore pubblico, dove i livelli di *co-payment* erano sostanzialmente fissati a livello del singolo servizio, in maniera informale. Il personale pubblico, pagato male e poco qualificato, scarsamente presente nei presidi, vendeva anche i farmaci ottenuti gratuitamente dal governo e dai donatori (Ablo e Reinikka, 1998). Un altro problema rilevante è la caduta delle vaccinazioni verificatasi tra il 94/95 e il 98/99, dovuta ai cambiamenti del meccanismo di erogazione legati al decentramento, al ridimensionato impegno dei donatori (l'UNICEF dal '97 non paga più per i vaccini), alla scarsa diffusione delle informazioni.

Per superare questi problemi, sono state eliminate le forme di *co-payment* nel settore sanitario pubblico, dopo l'impegno in tal senso assunto nella campagna elettorale del 2001 (Williamson, 2003). Riteniamo che si tratti di una scelta molto positiva, che appare frutto della necessità di rispondere alle richieste dell'elettorato e dei meccanismi partecipativi realizzati. Tuttavia, si è verificato un contraccolpo negativo sul personale, che in parte incamerava i *ticket*: l'aumento della domanda ha provocato problemi di scarsità delle risorse umane e demotivazione e si è avuta una caduta del reddito nominale dei lavoratori del settore, malgrado l'incremento della spesa pubblica (Williamson, 2003). Quest'ultima è raddoppiata in termini reali tra il 97/98 e il 2001/2. Inoltre, il Governo ha rilanciato la campagna di vaccinazioni, ma è necessario un impegno maggiore per modificare i comportamenti del personale e per la riforma dei salari dei lavoratori sanitari (UNDP, 2002).

Conclusioni

Abbiamo visto che in Uganda sono state imposte procedure di bilancio sostanzialmente rispondenti, almeno sulla carta, ai principi di trasparenza e ai requisiti di sostenibilità richiesti dalla letteratura economica dei paesi dell'occidente industrializzato, anche se, nella pratica, l'operato delle agenzie e degli enti locali è ancora molto lontano dalle richieste del Ministro delle Finanze e il processo di decentramento in corso pone incognite ulteriori sulla coerenza del bilancio e sul buon funzionamento del *budgetary aid*. La costruzione di documenti di bilancio sempre più adeguati a rispondere alle finalità per cui sono stati elaborati è d'altronde un processo lungo e contrastato: basti pensare all'esperienza del nostro Paese, dall'unificazione in poi, alle riforme intervenute e all'ampiezza del dibattito sull'argomento²⁴, che continuamente si riapre, soprattutto in occasione della presentazione della manovra di bilancio in autunno.

Tornando all'Uganda, si deve apprezzare lo sforzo realizzato per informare i cittadini e per coinvolgere la società civile nella procedura di bilancio. Anche in questo caso, non tutti i meccanismi adottati hanno funzionato ed esiste molto scetticismo sulle capacità di intervento attivo dal basso per modificare le decisioni, ma alcuni messaggi importanti sui problemi delle fasce più deboli della popolazione sembrano essere pervenuti.

Non si può non sottolineare che le difficoltà incontrate in un paese come l'Uganda nel tentativo di dotarsi di "buone istituzioni", nell'accezione da noi adottata, e di migliorare le condizioni di vita della popolazione sono immense. I progressi sono visibili, ma

²⁴Si veda a tale proposito Ministero del Tesoro (1969), sui primi cento anni del nostro sistema amministrativo-contabile.

continuamente soggetti a fasi di arresto o addirittura di arretramento. La povertà assoluta è diminuita per molti anni, ma poi ha ripreso a crescere. Nell'istruzione e nella sanità le enormi difficoltà economiche di accesso sono state ridimensionate, e questo proprio grazie al fatto che è stata recepita come elettoralmente pagante la scelta di dare risposta ai problemi più immediati dei cittadini, e che si sono trovate le vie per assicurare agli utilizzatori finali le informazioni utili a verificare se i finanziamenti giungevano ai centri di erogazione dei servizi. Tuttavia, gli investimenti di risorse non sono stati sufficienti ad incrementare adeguatamente l'offerta di fronte all'accresciuta domanda e a compensare i mancati introiti che i presidi sanitari e scolastici ricevevano dalle famiglie. Questo è andato a discapito della qualità, e in entrambi i settori esistono ancora meccanismi informali di razionamento e *ticket* (Williamson, 2003).

Ad oggi, la situazione appare particolarmente allarmante in quanto il governo, al fine di ridurre gli squilibri fiscali, intende limitare le erogazioni per i servizi di base, assicurare la stabilità macroeconomica e rendere il paese più autonomo dagli aiuti esterni. Purtroppo, a quest'ultimo proposito, non ci sembra che l'Uganda possa avviarsi presto verso obiettivi di totale indipendenza. Al contrario, i progressi sul piano dello sviluppo umano sembrano richiedere ancora un consistente flusso di risorse dall'estero, cui deve necessariamente accompagnarsi un miglioramento delle capacità di raccolta di gettito fiscale.

BIBLIOGRAFIA

Ablo E. e R. Reinikka (1998), Do budgets really matter? Evidence from Public Spending on Education and Health in Uganda, *World Bank Policy Research, Working Paper N. 1926*.

Beck U. (1999), *Che cos'è la globalizzazione*, Carocci, Roma, (ed. originale 1997).

Bevan D. L. e G. Palomba (2000), *Uganda: the Budget and Medium Term Expenditure Framework Set in a Wider Context*, Department of Economics, University of Oxford, Ottobre.

Beynon J. (2003), Program Based Approaches within PRSPs: Aligning the Roles of Central and Line Ministries, Uganda Case Study, presentato al LENPA "Forum on Alignment Challenges in Program Based Approaches", Berlino, 17-19 Novembre.

Brosio G. (2000), Decentralization in Africa, Ottobre, disponibile all'indirizzo <http://www.imf.org/external/pubs/ft/seminar/2000/fiscal/brosio.pdf>.

Brosio G. e C. Marchese (1986), *Il potere di spendere*, Il Mulino, Bologna.

Burnside e Dollar (1997), Aid, Policies and Growth, *World Bank Policy Research*, Working Paper n. 1777, giugno.

Collier e Dollar (1999), Aid Allocation and Poverty reduction, *World Bank Policy Research*, Working Paper n. 2041, gennaio.

Cornia A. (1993), Crisi, aggiustamento strutturale e sviluppo a lungo termine: il caso dell'Africa negli anni ottanta, in *Crisi, aggiustamento e sviluppo. Il caso dell'Africa Subsahariana*, (a cura di) F. Volpi e F. B. Mersi, Franco Angeli.

De Mello L. e R. Sab (2000), Government Spending, Rights and Civil Liberties, *IMF WP/00/205*, dicembre.

DFID, Department for International Development (2003), Choice of Aid Modalities, Key Sheets, 19, disponibile all'indirizzo <http://www.keysheets.org>.

Di Majo A. (2001), Stato ed economia, due visioni a confronto, in *Queste istituzioni*, aprile-maggio.

Di Majo A. (2004), Giovanni Montemartini nella teoria e nella pratica dell'economia pubblica, in corso di pubblicazione su *Rivista di diritto finanziario e scienza delle finanze*.

Feyziogly, Swaroop e Zhu (1998), A Panel Data Analysis of the fungibility of Foreign Aid, *World Bank Economic Review* 12(1).

Filmer e Prichett (1997), The Impact of Public Spending on Health: Does Money Matter?, *Social Science and Medicine* 49 (10).

Girishankar N. (2001), *Evaluating Public Sector Reform, Guidelines for Assessing Country-level impact of Structural Reform and Capacity Building in the Public Sector*, WB Operations Evaluation Department, WB, Washington.

Guillaumont (1999), *Reducing Poverty by Aid Allocation: Uncertainties and Alternative Assumptions*, Paper presented at a Workshop of the Europe ABCDE Conference, Ministère dell'Economie, des Finances et de l'Industrie, giugno, CERDI, CNRS and Università d'Auvergne.

Hatry H. P. e K. Yansane (2003), *Comprehensive Development Framework Evaluation Results Orientation: An Early Look*, World Bank, Washington D.C..

Hopkins Raymond F. (2000), Political Economy of Foreign Aid, in Finn Tarp, Peter Hjertholm, *Foreign Aid and Development Lessons Learnt and Directions For The Future*, Routledge.

Irti, N. (1999), Diritto e mercato, in *Il dibattito sull'ordine giuridico del mercato*, AA.VV., Bari, Laterza.

ISAE (2000), La progettazione di un nuovo indicatore di benessere della collettività romana, *mimeo*.

Jolly R. (2002), Human Development and Neo-Liberalism: Paradigms Compared, in Fukuda-Parr and Shivakumar, *Essential Readings in Human Development*, OUP New Dehli.

Kasumba G. e Land A. (2003), Sector-Wide Approaches and Decentralisation Strategies pulling in Opposite Directions? A Case Study from Uganda, Study prepared in the context of a five-country review on the relationship between Sector-Wide Approaches and Decentralisation, coordinato dall' *ECDPM Maastricht*, Olanda.

Longo R. (2003), Aiuti allo sviluppo e PRSP (*Poverty Reduction Strategy Papers*) : elementi di novità nel panorama degli strumenti adottati dai PVS per ridurre la povertà, in *Rapporto ISAE, Finanza Pubblica e redistribuzione*, Parte prima, ottobre.

Maciocco G e S. Santini (2004), Il caso Uganda: la corsa "a ostacoli" per farsi curare, in Osservatorio italiano sulla salute globale, *Rapporto 2004 salute e globalizzazione*, Milano, Feltrinelli.

Ministero del Tesoro; Ragioneria Generale dello Stato (1969), *Saggi in onore del centenario della Ragioneria Generale dello Stato*, Roma, Istituto Poligrafico dello Stato.

MOFPED, Ministry of Finance, Planning and Economic Development (2004), *Poverty Eradication Action, Plan*, Draft for stakeholder workshop, marzo.

Nitti F. S. (1907), *Scienza delle Finanze*, L. Pierro, 3 ed. riv. 1907, Napoli,

Olson M. (2000), *Power and Prosperity, Outgrowing Communist and Capitalist Dictatorships*, Basic Books NY.

Overseas Development Institute (2004), Proposed evaluation Framework for GBS, Framework for Country Level case Studies, *Final report to the OECD-DAC Technical Working Group on Evaluation on Budgetary Aid*, gennaio.

OPM e ODI (2002), *General Budget Support Evaluability Study Phase 1*, Report to UK Department for International Development (DFID), dicembre.

Petruciani S. (2003), *Modelli di filosofia politica*, Einaudi, Torino.

Rescigno P. (2002), Intervento al seminario *Integrazione economica e impatto sulla povertà nei paesi in via di sviluppo (disuguaglianza intra-paese)*, nell'ambito del ciclo su *Globalizzazione e disuguaglianza* realizzato presso l'ISAE, 14 novembre.

Rodrik D. (1998), Why Do More Open Economies Have Bigger Governments?, *Journal of Political Economy*, gennaio.

Rodrik D. (2002), Feasible Globalizations, mimeo, Harvard University, disponibile all'indirizzo <http://ksghome.harvard.edu/~drodrik.academic.ksg/papers> .

Sen A. (1991), *Inequality reexamined*, Oxford University Press, Oxford, 1991 traduz. it.: *La disuguaglianza*, 1994, Il Mulino, Bologna

Stiglitz J.E. (2002a), *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, Torino.

Stiglitz J.E. (2002b), Relazione al seminario *Financial Crises, International Institutions and Inequality*, Nell'ambito del ciclo su "Globalizzazione e disuguaglianza" realizzato presso l'ISAE, 19 novembre.

UNDP (2002), *Costing the Millennium Development Goals, Uganda Country Study*, Economic Policy Research Center, aprile.

UNDP (2003), *Human development Report 2003*.

Von Hagen J. e I. Harden (1994), National Budget Processes and Fiscal Performance, in *European Economy, Reports and Studies*, n. 3.

Williamson T. (2003), Targets and Results in Public Sector Management: Uganda Case Study, *WP n. 205, Overseas Development Institute*.

World Bank (1998), *Assessing Aid, What Works, What Doesn't, and Why*, World Bank the seventh Policy Research Reports, Oxford University Press.

World Bank (2003), *Evaluation of the Comprehensive Development Framework (CDF), Uganda Case Study*, Washington D.C.

World Bank (2004), *World Development Report, 2004: Making Services Work for Poor People*.