

L'UNIONE EUROPEA E LA BANCA MONDIALE IN ALBANIA

A cura di Silvia Aprile – CeSPI

Il programma CARDS dell'Unione Europea

La Comunità Europea fin dal 1991 è attiva nei Balcani occidentali con propri programmi focalizzati sia sulla gestione delle crisi, sia sulle attività di supporto alla ricostruzione socio economica. Fino al 2000 le risorse erogate sono state di 5.550 milioni di Euro dei quali 912 milioni sono andati all'Albania¹. Nel triennio 1991-1996 le risorse sono state messe a disposizione in misura maggiore dal programma Phare e da ECHO per l'aiuto umanitario che ha avuto il suo picco nel 1999 con 97,07 milioni di Euro.

Il Processo di Stabilizzazione e Associazione, promosso dal 1999, è l'asse principale della politica dell'Unione Europea verso la Regione.

Nella fase attuale questa politica incoraggia la creazione di *network* tra i Paesi dell'Area firmatari degli Accordi di Stabilizzazione e Associazione, promuovendo soprattutto l'eliminazione delle barriere agli scambi. Per una maggiore sicurezza e stabilità l'UE intende favorire le relazioni tra questi Paesi e quelli candidati all'allargamento, così come l'adozione di un approccio comune nella risposta al crimine organizzato, all'immigrazione illegale e ad altre forme di traffico.

A partire dal novembre 2000, nel corso del Summit di Zagabria, accanto alla promozione dei rapporti bilaterali tra l'Unione Europea e i Paesi dei Balcani occidentali, viene assegnata una forte enfasi alla cooperazione regionale. In quella stessa sede viene anche lanciato il CARDS² (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*), programma di assistenza dell'UE, rivolto all'Albania, alla Bosnia Erzegovina, alla Croazia, alla Macedonia e alla Repubblica Federale di Jugoslavia, che si pone obiettivi di lungo periodo legati sia alla stabilizzazione dei Paesi, sia alla loro progressiva associazione all'UE.

Adottato dal Consiglio Affari Generali dell'Unione Europea, il programma sostituisce e combina insieme i programmi OBNOVA e Phare³.

Il CARDS ha una durata fino al 2006, il budget di cui il CARDS dispone per il periodo 2000-2006 è pari a 4.650 milioni di Euro. Gli Stati, così come le entità sottoposte all'amministrazione e alla giurisdizione delle Nazioni Unite, le autorità federali, locali e regionali, i soggetti pubblici o misti, le cooperative, le associazioni, le fondazioni e le ONG possono accedere a queste risorse.

Il programma, oltre a prevedere l'assistenza per i singoli Paesi, intende rafforzare la cooperazione regionale. Si caratterizza, a questo proposito, per un alto grado di flessibilità nel sostegno a questi Paesi che stanno affrontando la transizione democratica, affiancandoli nei processi di riforma istituzionale, economica e sociale.

Il programma ha assunto quali priorità⁴ dell'azione: l'*institution building* e la stabilità democratica, la creazione di un'economia di mercato basata sul libero scambio, la creazione di una stabilità interna e regionale attraverso la lotta al crimine.

¹ European Commission External Relations Directorate General, *CARDS Assistance Programme to the Western Balkans. Regional Strategy Paper 2002-2006*

² *Ibidem*

³ La base legale del CARDS è il Regolamento n° 2666/2000 del 5 dicembre del 2000 del Consiglio dell'Unione Europea che abroga il regolamento n° 1628/96 OBNOVA per la ricostruzione e il sostegno al ritorno dei rifugiati in ex-Jugoslavia e le disposizioni dell'Annesso al Regolamento CEE n° 3906/89 PHARE per i Paesi dell'ex-Jugoslavia.

⁴ European Commission External Relations Directorate General, *Second Regional Conference for South East Europe. The Stabilisation and Association Process and CARDS Assistance 2000-2006*. Conference Paper from the European Commission.

Sul piano operativo il programma prevede per ogni Paese un documento di programmazione strategica su indicazione del Paese interessato e della comunità internazionale, questo documento è inserito nella programmazione regionale. E' anche previsto un Programma Indicativo Pluriennale (MIP) dal quale sono desunti i progetti.

Muovendo dall'esperienza cumulata attraverso il PHARE e altri programmi comunitari, la Commissione Europea si è pronunciata in favore della complementarità tra l'approccio nazionale e quello regionale alla luce di due fatti significativi. Da un lato i problemi che i Paesi si trovano ad affrontare sono interrelati e travalicano i confini nazionali, dall'altro c'è un vantaggio significativo in termini di efficienza ed impatto ad adottare iniziative inserite in un quadro di integrazione regionale.

I principi che caratterizzano il CARDS sono, dunque, ispirati a quei fattori che contraddistinguono la politica di cooperazione allo sviluppo dell'UE definita nei Trattati di Maastricht e Amsterdam:

- il partenariato tra l'UE e i Paesi cui si rivolge il programma che implica il pieno coinvolgimento di questi ultimi nella programmazione e nella definizione delle strategie
- l'ownership inteso come impegno dei Paesi in attività di riforma istituzionale che rendano effettiva ed efficace l'azione del CARDS.
- la complementarità con l'azione dei Governi da un lato, con gli altri donatori dall'altro
- la coerenza con le iniziative della comunità internazionale verso l'Area dei Balcani Occidentali
- il coordinamento attraverso l'attività svolta dalle delegazioni della Commissione Europea nei Paesi dove il CARDS è operativo, attraverso incontri con gli Stati membri dell'UE, le autorità nazionali ed eventuali altri soggetti.

In questo quadro la Commissione Europea ha un ruolo di raccordo tra il programma CARDS e la Politica dell'UE verso tutta l'area dei Balcani Occidentali, ciò in relazione agli incarichi che assolve, che vanno dalla gestione congiunta con la Banca Mondiale di un ufficio sui Balcani occidentali, il ruolo di raccordo nei tre tavoli - Democrazia e Diritti Umani, Ricostruzione Economica e Sicurezza - del Patto di Stabilità, il mantenimento delle relazioni con i singoli governi e con l'*High Level Steering Group* per il sud-est Europa.

Le priorità

Per i cinque Paesi CARDS sono state identificate delle priorità comuni fino al 2006, che dipendono però dall'approvazione da parte degli stessi Paesi e dei Membri dell'UE.

Si tratta di priorità riassumibili in cinque tematiche:

Supporto all'*institution building*

Il programma sostiene la riforma delle Istituzioni, della pubblica amministrazione, del sistema fiscale e della gestione delle risorse, delle misure doganali e commerciali. Inoltre si lavora per consentire di prendere dimestichezza con l'*acquis communautaire*. Operativamente funzionari e *staff* delle Istituzioni dei Paesi membri lavorano con le loro controparti.

Stabilizzazione democratica

Il CARDS garantisce assistenza sia ai governi, sia alla società civile per l'assistenza ai rifugiati e ai profughi, promuove la *good governance*, lavora per prevenire e risolvere conflitti e anche per la protezione dei diritti delle minoranze.

Giustizia e Affari interni

Si opera per sostenere il rafforzamento delle capacità del sistema giudiziario e di polizia, per garantire il controllo delle frontiere e per superare le difficoltà negli scambi.

Sviluppo economico e sociale

L'attività del CARDS intende favorire uno sviluppo economico sostenibile con particolare attenzione alle politiche per l'occupazione e all'impatto ambientale delle politiche di sviluppo. Si

lavora per sostenere le iniziative di promozione dell'economia di mercato, di sviluppo locale, di facilitazione degli scambi in linea con l' *acquis communautaire*.

Infrastrutture e sviluppo del settore privato

Si tratta di un settore nel quale l'impegno del programma è più ridotto lasciando maggior spazio agli altri donatori e alle istituzioni finanziarie internazionali.

Il CARDS in Albania

Nel corso della Conferenza di Zagabria (2000), l'Unione Europea ha istituito per l'Albania l'*High Level Steering Group* (HLSG) UE/Albania al fine di rafforzare la cooperazione in vista del negoziato per gli Accordi di Stabilizzazione e Associazione. La funzione dell'HLSG UE/Albania è quella di dare impulso e di indicare le riforme necessarie al Paese.

Nel 2001, sulla base delle indicazioni dell'HLSG la Commissione ha ritenuto vi fossero le condizioni appropriate per procedere all'Associazione con l'Albania.

Per il periodo 2002-2004 il CARDS mette a disposizione complessivamente 147,5 milioni di Euro, finanziando progetti che sono in linea con due filoni della cooperazione europea verso il Paese. Uno volto al sostegno al processo di riforma della pubblica amministrazione e del sistema giudiziario sia per garantire l'ordine pubblico, il rispetto delle libertà fondamentali e delle regole del gioco, sia per la lotta al crimine organizzato, all'immigrazione illegale e al traffico di persone. L'altro è quello dello sviluppo sociale ed economico che prevede il supporto ai settori dell'educazione e della formazione allo scopo di favorire lo sviluppo socio-economico.

I settori di intervento identificati per l'Albania nel quadro del CARDS, sono

la stabilizzazione democratica attraverso micro progetti si sostiene lo sviluppo della società civile e delle ONG che si occupano della promozione dei Diritti Umani, Sociali e Politici e con iniziative per il rafforzamento del sistema elettorale

la giustizia e gli affari interni attraverso il sostegno al processo di riforma del sistema giudiziario, delle procure e della polizia. Si opera per la gestione integrata delle frontiere marittime e terrestri supportando l'attività della polizia di frontiera

il capacity building nell'amministrazione attraverso programmi per la riforma del sistema fiscale e tariffario, per gli appalti, per i rilevamenti e la gestione dei dati statistici. Sono sostenuti inoltre il programma Tempus e la formazione per promuovere l'Educazione.

Lo sviluppo economico e sociale attraverso la facilitazione degli scambi, lo sviluppo delle comunità locali.

L'ambiente e le risorse naturali attraverso azioni di sostegno alla legislazione per la pianificazione urbana e regionale in materia ambientale. Un altro aspetto riguarda il supporto ai programmi per la qualità dell'acque e dell'aria e per lo smaltimento dei rifiuti.

A fine 2001, la Commissione ha adottato il programma annuale di intervento per un valore totale di 37,5 milioni di Euro, che si focalizza in quattro settori:

- Progetti di assistenza per l'ordine pubblico e la gestione dei flussi migratori (16 Meuro)
- Progetti di rafforzamento istituzionale (dogane, fiscalità, standard e certificazioni, coordinamento degli aiuti, per 9 Meuro)
- Progetto per lo sviluppo economico e comunitario locale (costruzione infrastrutture locali – reti idriche e fognarie -, scuole e strade, illuminazione e centri sanitari, per 10 Meuro)
- Progetti per l'istruzione (riforma delle istituzioni di istruzione superiore).

Preminentemente si tratta di progetti che sono in linea con l'Agenda politica adottata dal Governo albanese a partire dal febbraio 2001 incluso il Programma per gli Investimenti Pubblici (2000-2003). Le priorità identificate dal Governo risultano essere lo sviluppo istituzionale e la *governance*, l'investimento nelle risorse umane e i servizi sociali, lo sviluppo del settore privato e delle infrastrutture pubbliche⁵.

La linea strategica dell'Unione Europea in Albania va nel senso di ricercare la complementarietà tra le strategie che sostengono la transizione democratica e verso l'economia di mercato dell'Albania, adottate dai Paesi membri dell'UE, dagli altri donatori bilaterali e dalle Istituzioni Finanziarie Internazionali.

La Banca Mondiale e la Commissione Europea, come detto, lavorano in partenariato per il coordinamento dei donatori, l'obiettivo è quello di mobilitare quante più risorse sia possibile in favore del Paese.

I programmi della Banca Mondiale in Albania

La Banca Mondiale segue in Albania le priorità già identificate nel *Country Assistance Strategy* del 1998, in questo documento era messo in evidenza il rapporto tra sviluppo del Paese e l'esigenza di promuovere l'efficienza e la trasparenza delle istituzioni pubbliche rendendole il più possibile immuni alla corruzione. Il coordinamento con gli altri donatori e con le linee assunte nel Patto di Stabilità sono il quadro di riferimento della sua azione.

Nella fase attuale la BM è impegnata, nella lotta alla riduzione della povertà investendo nei settori identificati come prioritari per lo sviluppo dell'Albania, che sono la *governance*, le riforme strutturali, il miglioramento della gestione delle infrastrutture e la promozione del settore privato, lo sviluppo umano⁶. Questa impostazione della BM muove dai risultati di uno studio sulla povertà. E' stato rilevato che nel Paese la povertà è diffusa nelle realtà rurali tra le famiglie che hanno un altro numero di figli, o il cui capofamiglia è giovane con un basso livello di istruzione.

Un quadro delle priorità

Nel 2000 sulla base di quanto emerso dallo Studio, la BM e il Fondo Monetario Internazionale hanno lanciato la strategia per la riduzione della povertà (PRSP), che è stata accolta dal Governo albanese. Il programma proposto si articola in iniziative di sviluppo rurale, sull'educazione, sulla salute, e sulla politica ambientale.

La strategia⁷ della BM in Albania riguarda, come già detto, tre temi prioritari:

la *governance e l'institution building*. Si tratta del supporto al Governo nella riforma del sistema della spesa pubblica, nella lotta alla corruzione in favore di una maggiore legalità e trasparenza dello Stato e per la promozione delle istituzioni locali attraverso il sostegno alle comunità.

Lo sviluppo sostenibile del settore privato, la riforma del settore finanziario e la privatizzazione delle imprese, il miglioramento delle infrastrutture, lo sviluppo rurale e la gestione delle risorse.

La promozione dello sviluppo umano. Si tratta del supporto alla gestione e pianificazione della sanità e dell'educazione a livello nazionale.

⁵ European Community CARDS Programme, *Albania. Country Strategy Paper 2002-2006*. September 2001

⁶ World Bank, *Country Assistance Strategy. Progress Report*. 2000.

⁷ Per approfondimenti si veda World Bank, *Country Assistance Strategy. Progress Report*. 2000.

Nel 2001 questo programma è stato ridefinito in una strategia di sviluppo economico comprensiva denominata *Growth and Poverty Reduction Strategy*, che prevede una valutazione della situazione (attraverso un *quality poverty assessment*), l'individuazione di obiettivi di riduzione della povertà e di crescita, la redazione di programmi per raggiungere gli obiettivi, la definizione di indicatori e target per monitorare il progresso.

Questa strategia intende fondarsi su un processo partecipativo che coinvolga la società civile, i governi locali e i donatori. E' stato per questo redatto un Piano di Azione Partecipativo che prevede il coinvolgimento della società civile nell'elaborazione del Programma di Spesa a Medio Termine, mediante il quale si decide l'allocatione delle risorse nei diversi settori. Sono stati inoltre costituiti Gruppi di consultazione della società civile in quattro settori chiave: agricoltura, educazione, sanità e affari sociale e lavoro; così come un Gruppo consultivo nazionale e un segretariato tecnico presso il Ministero delle Finanze. Si indica l'importanza di progetti di rafforzamento istituzionale dei governi locali per promuovere una loro partecipazione al processo⁸.

L'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA) del gruppo della BM, alla fine del 1999 ha erogato 302 milioni di dollari sui 495,5 milioni di dollari impegnati per l'Albania, e nel 2000 l'IDA ha finanziato progetti per un totale di 309,1 milioni di dollari⁹.

I progetti in corso nel 2001 ammontano a 281,92 milioni di dollari, di queste risorse più del 50% è destinata a progetti di riabilitazione infrastrutturale. Mentre i progetti che riguardano il tema della *governance* ammontano a circa 67 milioni di dollari. Si tratta di iniziative rivolte allo sviluppo e alla riabilitazione del sistema sanitario, alla riforma della pubblica amministrazione, alla riforma del sistema dell'educazione e alla gestione del territorio urbano e all'erogazione di servizi¹⁰. Si tratta di interventi rivolti alle comunità locali e per promuovere una più efficace gestione e pianificazione del territorio.

E' previsto l'avvio di nuovi progetti per lo sviluppo della pesca attraverso la formazione di associazioni di imprese, la riforma del settore bancario, la manutenzione della rete stradale, la riabilitazione del sistema idrico di quattro città.

Appoggio al decentramento

Il decentramento e il sostegno ai governi locali sono un aspetto rilevante del processo di riforma istituzionale albanese, su questi temi si concentra anche l'azione della BM, impegnata in attività per il rafforzamento delle istituzioni locali e per la costruzione del consenso sociale¹¹.

Si tratta di interventi per la costruzione di istituzioni pubbliche locali; per il decentramento e la deconcentrazione di alcune attività del Ministero della Salute a livello delle comunità locali, per la gestione da parte delle municipalità dei servizi di base (acqua, elettricità) a Durres, Fier, Lezhe e Saranda, e per il coinvolgimento delle ONG e delle comunità locali nella gestione delle attività nel settore rurale e dell'educazione nelle aree di Lapraha e Bathore¹².

Emerge, tuttavia, per la costruzione dei governi locali la difficoltà a far funzionare i meccanismi di consultazione popolare. Mentre nel caso del processo di deconcentrazione questo sembra procedere con molta lentezza così come il coinvolgimento della società civile e delle comunità locali¹³.

Sviluppo umano

⁸ Government of Albania and the World Bank, *Growth and poverty reduction strategy. Progress Report*. February 2001.

⁹ World Bank, *Country Assistance Strategy. Progress Report*. 2000.

¹⁰ World Bank, *World Bank Financing to Albania.project Portfolio*. July 2002.

¹¹ Il rafforzamento del sistema giudiziario, della pubblica amministrazione sono parte delle attività della Banca mondiale che rientrano nel quadro di questa tematica. Per approfondimenti si veda World Bank, *Country Assistance Strategy. Progress Report*. 2000.

¹² Cfr. nota 6

¹³ *Ibidem*

La BM ha individuato nel rafforzamento degli strumenti per la sicurezza sociale, nel miglioramento del sistema dell'educazione, nello sviluppo di un sistema sanitario sostenibile, i temi sui quali intervenire per la promozione dello sviluppo umano e la lotta alla povertà in Albania.

Nel primo caso 150.000 famiglie ricevono agevolazioni sottoforma di assistenza sociale ed è stato pubblicato, nel 2000, il Rapporto statistico sugli standard di vita in Albania cui ha collaborato l'UE affiancando l'Istituto Nazionale di Statistica albanese.

Per ciò che riguarda l'educazione è stata completata la mappatura delle scuole ed è stata portata a termine la ricostruzione delle strutture scolastiche danneggiate. E' in corso, poi, un processo di snellimento dei rapporti gerarchici tra il Ministero e gli uffici distrettuali dell'educazione.

Nel caso del sistema sanitario le attività, previste dalla BM per ampliare la copertura sanitaria e l'accesso ai servizi sanitari, hanno prodotto i risultati attesi. Le attività per migliorare la qualità del servizio sanitario incontrano maggiori difficoltà. Anche in questo caso il processo di deconcentrazione della gestione sanitaria dal Ministero ai distretti nella Regione di Tirana procede con molta lentezza. Sono stati inoltre organizzati corsi di formazione per medici e infermieri e un corso di formazione per la pianificazione e gestione del sistema sanitario.