

RELAZIONE
SULL'ATTIVITÀ DI BANCHE E FONDI DI SVILUPPO
A CARATTERE MULTILATERALE
E SULLA PARTECIPAZIONE FINANZIARIA ITALIANA
ALLE RISORSE DI DETTI ORGANISMI
(Anno 1996)

Principali abbreviazioni e sigle nel testo

AfDB (African Development Bank)
AfDF (African Development Fund)
AsDB (Asian Development Bank)
AsDF (Asian Development Fund)
CDB (Caribbean Development Bank)
CDF (Caribbean Development Fund)
EAPs (Environmental Action Plans)
EBRD (European Bank for Reconstruction and Development)
EIB (European Investment Bank)
ESAF (Enhanced Structural Adjustment Facility)
FED (Fondo Europeo di Sviluppo)
FIAS (Foreign Investment Advisory Service)
FSO (Fund for Special Operations)
FY (Fiscal Year)
GCI (General Capital Increase)
GEF (Global Environment Facility)
HIPC (Heavily Indebted Poor Countries)
IBRD (International Bank for Reconstruction and Development)
ICSID (International Centre for Settlement of Investment Disputes)
IDA (International Development Association)
IDB (Interamerican Development Bank)
IFAD (International Fund for Agricultural and Development)
IFC (International Finance Corporation)
IFI (Istituzioni Finanziarie Internazionali)
IMF (International Monetary Fund)
MENA (Bank for International Cooperation and Development in the Middle East and North Africa)
MIF (Multilateral Investment Fund)
MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency)
NSA (Nuclear Safety Account)
NTF (Nigeria Trust Fund)
OC (Ordinary Capital)
ODA (Official Development Assistance)
ONG (Organizzazioni Non Governative)
PVS (Paesi in Via di Sviluppo)
RVF (Regional Venture Fund)
SAF (Structural Adjustment Facility)
SDR (Special Drawing Right)
SGP (Small Grants Program)
TASF (Technical Assistance Special Fund)
UNDP (United Nations Development Programme)
UNEP (United Nations Environment Programme)
WB (World Bank)
WTO (World Trade Organization)

I) LA COOPERAZIONE MULTILATERALE ALLO SVILUPPO

1. La cooperazione italiana multilaterale allo sviluppo si articola lungo tre direttrici, corrispondenti ai tre gruppi di Organismi internazionali cui l'Italia partecipa finanziariamente:

- Banche e Fondi di sviluppo (partecipazione al capitale e finanziamento dei fondi agevolati);
- attività di cooperazione dell'Unione Europea ;
- Organismi internazionali delle Nazioni Unite (contributi volontari e obbligatori).

La partecipazione al capitale delle Banche ed i trasferimenti ai Fondi di sviluppo occupano un posto centrale nell'ambito della cooperazione multilaterale italiana. Nel periodo 1986-96 gli stanziamenti annui previsti per tali istituzioni sono stati in media pari a 665 miliardi e nel 1996 si sono attestati intorno ai 702 miliardi di lire.

I fondi impegnati (competenza più residui) sono risultati pari a 1.164 miliardi di lire, di tale cifra, sono stati erogati effettivamente 476 miliardi¹.

Quest'ultimo dato, pur rappresentando un risultato incoraggiante rispetto allo scorso anno, è tuttavia dovuto alla autorizzazione al pagamento dei vari contributi attraverso un decreto legge. Negli ultimi anni infatti, ed in particolare dal 1991, a causa di ritardi nell'approvazione delle leggi e di ripetuti tagli ai fondi di copertura, si sono accumulati notevoli arretrati nel pagamento dei contributi italiani. Per far fronte, almeno temporaneamente, a tale situazione, nel marzo del 1996 il Governo ha deciso di ricorrere allo strumento del decreto legge per autorizzare parte dei pagamenti. Il Decreto legge 17 maggio 1996, n.278, convertito con legge 16 luglio 1996, n.381, ha autorizzato per l'APS il pagamento di 1.146 miliardi di lire. La maggior parte dei pagamenti sono stati effettuati in "promissory notes", che saranno incassate dai

¹ I dati si riferiscono alle erogazioni secondo i criteri di bilancio, le erogazioni ODA sono state pari a 1.144 miliardi di lire.

beneficiari nei prossimi anni in rate costanti; vi è stato tuttavia un picco d'incasso quest'anno per il recupero delle rate arretrate.

2. L'aiuto attraverso le Banche ed i Fondi di sviluppo è sempre stato strumento di cooperazione molto efficace. Esso favorisce da un lato la concentrazione di flussi di risorse provenienti dai vari paesi donatori - rendendo quindi possibile la realizzazione di iniziative che un singolo Paese non sarebbe in grado di sostenere da solo - e si pone, d'altro lato, al di sopra di condizionamenti di parte.

La partecipazione, inoltre, del mondo imprenditoriale italiano alle gare internazionali indette dalle varie Banche di sviluppo, amplia il campo operativo delle nostre imprese aventi capacità concorrenziale internazionale.

I principali organismi che fanno parte della categoria di Banche e Fondi di sviluppo sono la Banca Mondiale e le tre Banche regionali - Banca Interamericana (IDB), Banca Asiatica (AsDB) e Banca Africana (AfDB). Ad essi vanno aggiunti organismi di dimensioni minori che operano su base sub-regionale od in settori specifici. L'Italia, come altri paesi industrializzati, oltre che della Banca Mondiale (WB) e delle tre Banche regionali, è membro di un fondo settoriale - il Fondo Internazionale per lo Sviluppo Agricolo (IFAD)- e di una Banca sub-regionale - la Banca di Sviluppo dei Caraibi (CDB). Un ruolo a parte nell'ambito delle Banche multilaterali ricopre la Banca Europea di Ricostruzione e Sviluppo (EBRD), la cui partecipazione al capitale non è da considerarsi APS. Nel corso del 1996, l'Italia, ha inoltre, partecipato alle riunioni internazionali per la creazione della Banca per la Cooperazione Economica e lo Sviluppo del Medio Oriente e Nord Africa.

Aspetti Generali

3. Il Ministro del Tesoro, in base all'articolo 4 della legge 26 febbraio 1987 n. 49, "cura le relazioni con le banche ed i fondi di sviluppo a carattere multilaterale e assicura la partecipazione finanziaria alle risorse di detti organismi".

L'affidamento al Tesoro - come del resto avviene in altri paesi industrializzati - dell'incarico di seguire l'attività di tali organismi e di curarne tutti i problemi di gestione, è giustificato dalla natura di istituzioni finanziarie che questi rivestono.

Il Ministero del tesoro, d'intesa con il Ministero degli affari esteri e con quello del bilancio e della programmazione economica, nonché con la Banca d'Italia, conduce le trattative per la costituzione ed il finanziamento delle banche e dei fondi di sviluppo; provvede ad operare i necessari conferimenti finanziari; assicura e coordina la presenza italiana negli organi statutari di tali organizzazioni.

4. Banche e fondi sono amministrati da organi collegiali composti da rappresentanti dei paesi membri, e per il perseguimento dei loro fini istituzionali si avvalgono di fondi pubblici - messi a disposizione dagli Stati - e di fondi raccolti sui mercati finanziari. Più precisamente, i paesi membri conferiscono il capitale delle banche di sviluppo in proporzione alle quote azionarie possedute, cui sono collegati il potere di voto e la rappresentanza nel Consiglio di amministrazione.

Il fatto che i paesi industrializzati siano i maggiori azionisti costituisce una garanzia per l'emissione di obbligazioni a tassi molto competitivi, e le risorse così raccolte sono utilizzate per effettuare i prestiti a paesi in via di sviluppo a condizioni che quei paesi non sarebbero in grado di ottenere direttamente sui mercati. Le banche di sviluppo non hanno scopo di lucro ed i tassi di interesse praticati coprono il costo della raccolta e le spese amministrative. La solidità finanziaria delle banche di sviluppo, testimoniata dall'elevato "rating" (AAA) loro riconosciuto sui mercati dei capitali, è altresì garantita dal c.d. "preferred status", vale a dire la circostanza che i paesi prestatori ripagano le banche di sviluppo in via preferenziale ed i prestiti delle banche non sono sottoposti a ristrutturazione del debito.

Ogni 3-5 anni, il capitale delle banche viene incrementato. Infatti, in presenza di un limite posto ai prestiti delle banche di sviluppo in rapporto al capitale (generalmente 1 a 1), l'aumento del capitale si rende periodicamente necessario per consentire a tali banche di poter continuare a far crescere il portafoglio prestiti.

Per operare a favore dei paesi più poveri sono stati poi creati appositi fondi dotati di autonomia contabile, che utilizzano i contributi a fondo perduto dei paesi

donatori per concedere prestiti a tasso di interesse zero e a condizioni estremamente agevolate sia per quanto riguarda il periodo di rimborso che quello di grazia. Anche in questo caso, ogni 3 anni, i paesi donatori intraprendono negoziati per ricostituire le risorse.

II) IL GRUPPO DELLA BANCA MONDIALE

Cenni storici e aspetti generali

1. Il Gruppo della Banca Mondiale, che ha sede in Washington, D.C., è composto da cinque distinte istituzioni: la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale di Sviluppo (IDA), la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA), e il Centro Internazionale per la risoluzione delle controversie in materia di investimenti diretti esteri (ICSID).

Nucleo del Gruppo è la IBRD, creata assieme al Fondo Monetario Internazionale (IMF - Istituzioni di Bretton Woods) alla fine della II Guerra Mondiale, nella primissima fase della ricostruzione.

Nei primi anni la Banca, il cui mandato originario era finanziare gli investimenti produttivi nei paesi a basso tasso di risparmio, concentrò le sue energie per agevolare la ricostruzione dei paesi maggiormente danneggiati dalla guerra, Italia compresa. Intorno alla metà degli anni '50, con l'impetuosa crescita economica dei paesi europei e del Giappone, i finanziamenti della IBRD cominciarono a spostarsi verso i paesi in via di sviluppo (PVS). I primi prestiti furono effettuati a tassi d'interesse di mercato ma con scadenze e periodi di grazia assai lunghi. Furono inoltre diretti quasi totalmente al finanziamento di progetti, ponendo l'accento sull'accumulazione del capitale e sul tasso di rendimento atteso del progetto da finanziare. Inoltre, nei paesi di recente indipendenza, che erano carenti sia di capitali sia di capacità tecniche e organizzative, la IBRD, insieme al sostegno finanziario, iniziò a fornire anche assistenza tecnica.

Verso la fine degli anni '50 ci si rese conto che alcuni paesi erano talmente poveri da non essere in grado di rimborsare prestiti contratti a condizioni di mercato e che, almeno nei primi stadi dello sviluppo, vi sono investimenti essenziali che divengono produttivi solo in periodi molto lunghi. Il riconoscimento che un'assistenza adeguata ai bisogni dei paesi più poveri potesse essere fornita solo con

finanziamenti a condizioni agevolate portò, nel 1960, alla creazione della Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA). Aggiungendosi alla IBRD, formò la struttura centrale del gruppo della Banca Mondiale.

L'IFC, sorta prima dell'IDA (nel 1956) con il mandato di operare direttamente con il settore privato, non ha mai formato un tutt'uno con la Banca, avendo una sua entità giuridica e finanziaria. Pertanto essa, la MIGA, istituita nel 1988, e l'ICSID, sono considerate affiliate della IBRD.

Al di là del mandato specifico di ciascuna delle istituzioni che formano il Gruppo della Banca Mondiale, loro comune obiettivo è quello di elevare il livello di vita nei PVS, incanalando verso di loro risorse finanziarie provenienti dai paesi sviluppati.

Attività, Struttura e organizzazione della Banca Mondiale (IBRD e IDA)

2. Nel 1996 sono state lanciate molte iniziative per aumentare l'azione della Banca a favore dello sviluppo. In particolare tre mesi dopo la firma degli accordi di pace di Dayton (dicembre 1995) è stato creato un fondo fiduciario di 150 milioni di dollari per la Bosnia - Herzegovina per aiutare la ricostruzione prima che la Bosnia diventasse membro della Banca Mondiale. Durante il 1996 la Banca insieme alla Comunità Europea ha riunito due conferenze nelle quali la comunità internazionale ha impegnato un miliardo e 83 milioni di dollari per gli aiuti per la ricostruzione. Nel gennaio del 1996 è stato aperto un ufficio locale della Banca Mondiale a Sarajevo per coordinare gli sforzi di ricostruzione della Banca.

Per il Medio Oriente è stato creato l'Holst Trust Fund per finanziare 21 mila posti di lavoro a breve termine per la Striscia di Gaza e i Territori Occupati. Il fondo è stato rifinanziato con 90 milioni di dollari diretti a finanziare quattro progetti per sostenere l'occupazione, di cui due sono stati approvati nell'anno.

Per l'Africa ha preso l'avvio un piano di collaborazione tra la Banca e i paesi africani per migliorare la capacità e la competenza delle istituzioni pubbliche e private della regione.

Cambiamenti di notevole importanza sono stati introdotti per adeguare l'approccio della Banca alle diverse realtà dei paesi, cui le attività sono dirette, ed alle differenti richieste dei clienti.

Maggiori sono gli sforzi per attrarre investimenti pubblici e privati per progetti di alta qualità. La Banca ha aumentato i prestiti e i suoi servizi di consulenza fornendo sostegno alle riforme del settore finanziario e al settore privato; per la riforma del sistema bancario; lo sviluppo delle esportazioni. E' stato, inoltre, lanciato l'Information Development, un'iniziativa per promuovere riforme e investimenti nel mondo in via di sviluppo attraverso un maggior ricorso alla tecnologia dell'informazione. Maggiori sforzi si stanno facendo per fornire strumenti di garanzia volti ad incoraggiare gli investimenti nei PVS.

Con l'arrivo dell'attuale Presidente, James Wolfensohn, è stata lanciata una serie di iniziative per migliorare l'efficienza della Banca Mondiale e la qualità dei suoi servizi. Tali innovazioni sono contenute nel cosiddetto "Strategic Compact", un piano di azione per i prossimi quattro anni, approvato dal Consiglio di Amministrazione nell'aprile 1997.

LO "STRATEGIC COMPACT"

Il pacchetto si articola in quattro componenti fortemente interrelate:

- **Rafforzamento del front line**, cioè dei servizi operativi regionali, che hanno subito i tagli più severi negli ultimi due anni a detrimento della programmazione oltre che della qualità dei servizi resi;
- **Ampliamento della development agenda**: una rinnovata attenzione per la dimensione sociale della crescita, lo sviluppo rurale della società, la formazione della capacità istituzionale della burocrazia, lo sviluppo del settore finanziario, la lotta alla corruzione. Parte integrante di questa componente sono la diversificazione della linea dei prodotti finanziari e di consulenza offerti dalla Banca e una maggiore selettività nella definizione delle aree prioritarie di intervento;
- **Rafforzamento della knowledge base**: l'introduzione di un sistema di gestione dell'informazione analogo a quello utilizzato da molte società di consulenza, che consenta di ottimizzare la raccolta e la circolazione della conoscenza specialistica all'interno e

all'esterno della Banca. Nella visione del Presidente la risorsa "informazione", più che la disponibilità dei fondi, è destinata a costituire in prospettiva la vera area di vantaggio comparato della Banca. La creazione di questo sistema informativo è considerata complementare alla creazione di una struttura organizzativa a "matrice" (networks) che si sovrapporrà alla attuale struttura gerarchica.

- **Rafforzamento delle capacità istituzionali:** un rafforzamento della struttura organizzativa interna da attuarsi principalmente con tre modalità:
 1. potenziamento della rete informatica;
 2. decentramento delle competenze, delle funzioni e del personale verso gli uffici regionali periferici;
 3. una più attenta gestione delle risorse umane e un rafforzamento dell'addestramento professionale.

Il programma è stato sostanzialmente ridimensionato rispetto al suo disegno originario per raccogliere le istanze e per rispondere alle perplessità espresse da diversi paesi membri tra cui l'Italia.

Il programma prevede un investimento di 520-570 milioni di dollari USA di cui 100-150 destinati a finanziare un pacchetto di prepensionamenti per un numero ancora non precisato di dipendenti (indicativamente si parla di 500-700 persone). I prepensionamenti vengono giustificati dallo staff con l'esigenza di eliminare profili professionali resi obsoleti dallo sviluppo tecnologico e dalle mutate aree di intervento della Banca. Parte del pacchetto verrà finanziato da risparmi attesi per circa 270 milioni di dollari USA. La restante cifra (250 milioni di dollari USA) costituirà un costo netto che graverà sul bilancio della Banca per gli anni fiscali 1998, 1999 e 2000 (nell'anno fiscale 2001 il bilancio dovrebbe riassetarsi sui livelli del '97 in termini reali).

Per quanto riguarda l'organizzazione, è stato aumentato il numero dei Direttori Generali (Managing Directors) e dei Vice Presidenti ed attuata una prima fase di ridimensionamento del personale. Un altro aspetto del cambiamento organizzativo riguarda la creazione della figura del *Country Operations Manager*, direttamente responsabile di tutte le attività della Banca in ciascun paese. In questo ambito, è stata accentuata la tendenza al decentramento, anche se non nella misura originariamente prevista, con il rafforzamento di alcuni uffici locali. Infine, per contrastare il rischio di dispersione delle conoscenze tecniche presenti nelle varie unità operative e di frantumazione delle attività, sono state previste quattro reti interne di collegamento

orizzontale. Queste reti cureranno la diffusione all'interno della Banca Mondiale delle conoscenze in specifici campi di attività e il coordinamento delle politiche della Banca in quei campi. Esse riguardano: a) il cosiddetto Sviluppo Umano (i settori dell'istruzione, della sanità, ecc.); b) la riduzione della povertà e la gestione economica; c) le infrastrutture e lo sviluppo privato e d) lo sviluppo ambientale, rurale e sociale.

Per far fronte al progressivo indebolimento delle competenze professionali degli addetti alla Banca Mondiale è stata lanciata una strategia volta alla riqualificazione delle risorse umane e alla diffusione di nuovi stili di lavoro. Le principali iniziative assunte consistono nel rafforzamento del *Learning Center* (il centro di formazione interna) e dell'EDI (l'Istituto responsabile dei programmi di formazione e addestramento nei paesi in via di sviluppo), l'avvio di un programma di formazione presso le migliori università destinato ai più alti dirigenti, l'introduzione di un meccanismo di scambio di personale con alcune istituzioni estere.

Per quanto riguarda le procedure, sono stati rafforzati i meccanismi di controllo sull'esecuzione dei progetti, data l'elevata percentuale di fallimenti rilevata dalle valutazioni interne; è stata semplificata la fase preparatoria dei progetti e sono stati eliminati alcuni livelli gerarchici. Si sta, inoltre, studiando un sistema di incentivi che premino la qualità e il completamento dei progetti, piuttosto che il volume di operazioni presentate per l'approvazione.

Per quanto riguarda il futuro di questa istituzione, al momento sembrano coesistere due visioni. Da un lato una visione tradizionale che vede l'IBRD impegnata sia nei settori delle grandi opere, sia nel sostegno al settore privato, affiancata dall'IFC. L'altra visione vorrebbe che la Banca accentuasse il proprio impegno nella lotta alla povertà, sia promuovendo politiche redistributive, sia intervenendo direttamente attraverso il finanziamento di progetti, con un elevato impatto sociale, ad esempio nei campi dell'istruzione, della salute, della microfinanza. E' probabile che il successo dell'attuale Presidente sarà valutato in base alla sua capacità di equilibrare efficacemente tali visioni, ristabilendo la centralità della missione per cui la Banca Mondiale era stata creata.

LA BANCA INTERNAZIONALE PER LA RICOSTRUZIONE E LO SVILUPPO (IBRD)

3. Istituita durante la Conferenza di Bretton Woods nel giugno 1944, fornisce prestiti ai PVS che si trovano ad uno stadio più avanzato di crescita economica e sociale.

Durante l'anno la Bosnia ed Erzegovina ha completato le formalità richieste per prendere il posto della Repubblica Federale Socialista della Jugoslavia quale membro dell'IBRD, portando il numero dei membri a 180.

Alla fine dell'anno era in corso un'azione per l'adesione all'IBRD della Repubblica Federale di Jugoslavia (Serbia/Montenegro).

L'Italia è divenuta membro della Banca con legge n. 132/1947, con cui ratificò anche la partecipazione al Fondo Monetario Internazionale.

Programma Prestiti - FY 96¹

4. I prestiti, che hanno in genere un periodo di grazia di 5 anni e sono rimborsabili in un arco di tempo compreso fra i 15 ed i 20 anni, vengono accordati al governo o garantiti dal governo del paese interessato. Il tasso di interesse che la Banca richiede sui suoi prestiti è calcolato sulla base del costo medio della raccolta, che è la fonte primaria di finanziamento delle operazioni di prestito.

Nel corso del 1996 sono state approvate 129 operazioni per un volume di impegni pari a 14,6 miliardi di dollari. Il volume di impegni assunti della IBRD nel corso del 1996 ha registrato una significativa diminuzione (- 15 per cento) rispetto a quella dell'anno precedente.

¹ Per il Gruppo della Banca Mondiale l'esercizio finanziario non coincide con l'anno solare, ma copre il periodo 1 luglio - 30 giugno. Pertanto l'esercizio finanziario a cui si fa riferimento è il 1996 (1 luglio 1995 - 30 giugno 1996).