

Il ruolo della Banca Mondiale

di Gianni Marciante e Lucia Tajoli¹ dell'Istituto per gli Studi di Politica Internazionale (ISPI)

n. 45 - ottobre 2013

1. Il mandato e gli obiettivi della Banca Mondiale

La Banca Mondiale (World Bank, WB) rappresenta un organismo internazionale composto da cinque istituzioni, la Banca Internazionale per la Ricostruzione e lo Sviluppo (IBRD), l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA), la Società Finanziaria Internazionale (IFC), l'Agenzia Multilaterale per la Garanzia agli Investimenti (MIGA) ed il Centro Internazionale per la Risoluzione delle Controversie in materia di Investimenti Diretti Esteri (ICSID). Nucleo di tale gruppo di istituzioni è l'IBRD, creata assieme all'IMF nel 1944 con gli accordi di Bretton Woods.

Al di là del mandato specifico di ciascuna delle istituzioni che formano il cosiddetto "Gruppo" della Banca Mondiale, esiste un insieme di obiettivi che le accomuna e che contraddistingue la WB:

- a. Eliminare la **povertà** nel mondo;
- b. Aiutare la **transizione economica** nei Paesi colpiti da guerre;
- c. Promuovere progetti di **sviluppo economico**;
- d. Incentivare lo **sviluppo sostenibile**.

Nei primi anni dalla sua creazione la Banca Mondiale, il cui mandato originario era finanziare gli investimenti produttivi nei paesi a basso tasso di risparmio, concentrò le sue energie sulla **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 dell'IBRD cominciarono a spostarsi verso i **Paesi in via di sviluppo**. I primi prestiti furono diretti quasi totalmente al finanziamento di progetti di sviluppo e furono effettuati a tassi d'interesse di mercato, ma con scadenze e periodi di sospensione dei pagamenti assai lunghi. L'IBRD non mancò inoltre di offrire assistenza tecnica in quei paesi laddove vi era carenza sia di capitali che di capacità tecniche e organizzative.

Progetto di collaborazione tra il Senato della Repubblica, la Camera dei deputati e il Ministero degli Affari esteri, con autorevoli contributi scientifici

¹ Lucia Tajoli è Associate Senior Researcher Ispi e Professore di Economia internazionale al Politecnico di Milano. Gianni Marciante è Research Assistant al Politecnico di Milano.

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. Divenne infatti evidente la considerevole estensione dell'orizzonte temporale necessaria per far sì che i progetti di sviluppo intrapresi da tali Paesi divenissero infine produttivi. Il riconoscimento del forte bisogno di **condizioni di finanziamento più agevolate** nei confronti dei Paesi in via di sviluppo portò, nel 1960, alla creazione dell'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA).

Aggiungendosi all'IBRD, l'IDA 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. Per questo essa, la MIGA, istituita nel 1988, e l'ICSID, sono considerate affiliate dell'IBRD.

L'operatività della WB si basa sulla **raccolta di fondi** sui mercati obbligazionari a tassi di mercato (ma decisamente più bassi di quelli generalmente accessibili ai Paesi poveri), dato che sebbene anche la Banca Mondiale riceva quote dai paesi membri, l'entità di queste è molto più piccola rispetto a quelle del Fondo Monetario Internazionale. Le condizioni di emissione in generale sono molto favorevoli per la WB, e le obbligazioni vengono acquistate da operatori finanziari pubblici e privati in tutto il mondo, poiché il rating è molto elevato (ovvero AAA, il più elevato secondo le agenzie internazionali). Infatti, tutte le obbligazioni emesse dalla WB sono state sempre ripagate e non sono mai state ripudiate.

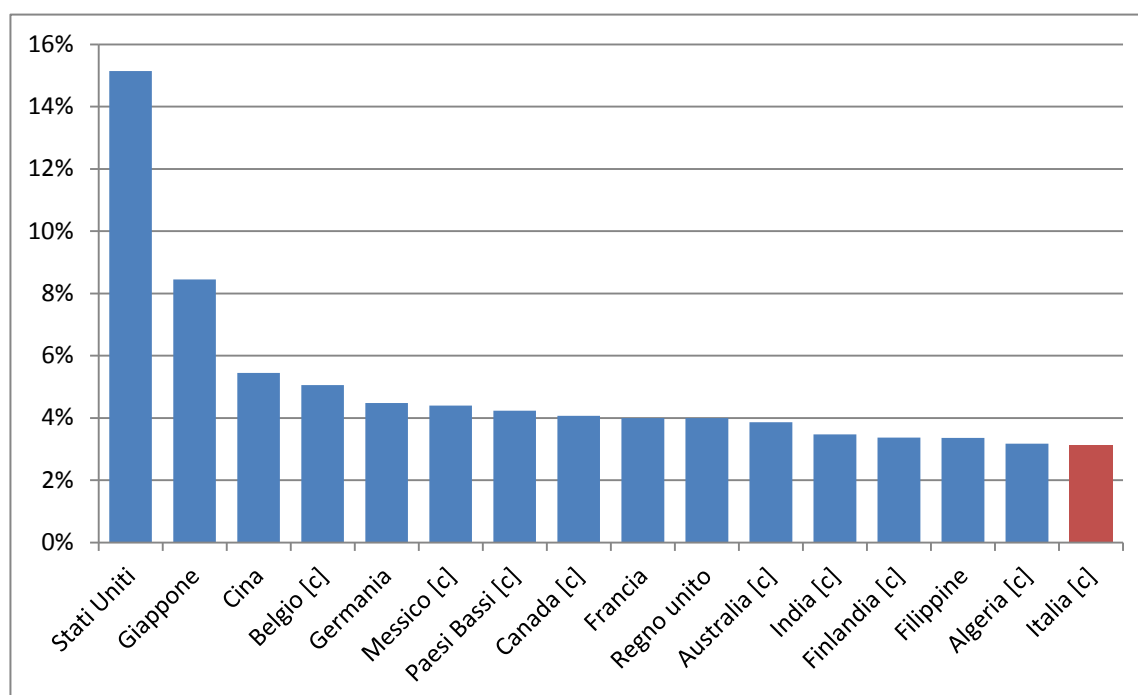
I fondi raccolti sono poi utilizzati per l'**erogazione di prestiti** agevolati, e non, ai paesi più poveri, in caso di assenza o limitazioni nel funzionamento dei mercati finanziari locali e di difficoltà di accesso al credito internazionale di questi ultimi, svolgendo quindi un ruolo di intermediario sui mercati finanziari per questi paesi. La Banca Mondiale non eroga finanziamenti a fondo perduto, ma richiede che, sebbene con tempi molto lunghi, i fondi prestati vengano poi ripagati. Si possono distinguere due principali tipi di prestiti. Una prima categoria è particolarmente agevolata, non prevede nessun tasso di interesse e ha tempi di rimborso che arrivano a 35-40 anni. Si tratta dei prestiti ai paesi più poveri del mondo, in gran parte attivati attraverso l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (IDA). I fondi da dare a prestito in questo caso sono raccolti attraverso i contributi di più di 30 paesi. Una seconda categoria comprende invece prestiti concessi a tutti gli altri paesi e a cui si applicano tassi di interesse più vicini a quelli di mercato.

Oltre all'erogazione di prestiti per finanziare progetti di sviluppo, l'attività della WB si basa sull'offerta di servizi di **consulenza tecnica** riguardo ai progetti di sviluppo da implementare nei vari Paesi e sulla **gestione degli aiuti multilaterali** destinati allo sviluppo economico dei Paesi poveri.

Dal punto di vista della struttura organizzativa, la WB è molto simile al IMF. Un paese deve prima essere membro dell'IMF per poter essere membro della WB. Anche la WB è dotata di un **Consiglio dei Governatori** (*Board of Governors*), che delibera sulle questioni

più importanti dell'organizzazione (es. adesione di nuovi Paesi membri, cambiamenti nel capitale finanziario, ecc.), e di un **Consiglio Direttivo** (*Board of Directors*), composto da 25 Direttori e incaricato di trattare gli affari correnti. Anche nella WB i voti nel Consiglio Direttivo e nel Consiglio dei Governatori sono distribuiti in proporzione alle **quote** versate da ciascuno dei Paesi membri². Alcuni Paesi, tra cui l'Italia, sono periodicamente eletti a capo di gruppi (*constituencies*) che si impegnano a votare secondo le indicazioni del capo gruppo (si veda Figura 1).

Figura 1: Quota di voto dei paesi o delle *constituency* [c] di paesi nella Banca internazionale per la ricostruzione e lo sviluppo (ottobre 2013)



Fonte: IBRD

Il Consiglio dei Governatori della WB, come quello dell'IMF, si riunisce normalmente due volte all'anno; la prima autonomamente nella riunione di primavera e la seconda nella **riunione annuale congiunta** WB-IMF che si tiene abitualmente in settembre o ottobre.

2. Progetti finanziati e fondi erogati

Dalla sua fondazione, la WB ha finanziato oltre 11.000 progetti in più di 170 paesi. I fondi erogati dalla WB mostrano nel corso degli anni un andamento in parte altalenante, legato anche al dibattito sull'efficacia degli interventi di questa istituzione (si vedano il grafico e i

² <http://siteresources.worldbank.org/BODINT/Resources/278027-1215524804501/IBRDCountryVotingTable.pdf> (dati aggiornati al 20 Settembre 2013).

dati riportata su <http://www.worldbank.org/projects>). Dagli anni settanta agli anni novanta si registra un tendenziale trend di crescita nei finanziamenti erogati, ma questo si arresta nel corso degli anni 2000, quando il dibattito sul ruolo della WB e più in generale degli aiuti allo sviluppo frena molti interventi. I prestiti registrano una ripresa negli ultimi anni, anche perché la crisi finanziaria internazionale aumenta le richieste da parte di diversi paesi. Nel 2010 i prestiti erogati raggiungono il massimo assoluto di 58,75 miliardi di dollari, mentre nel 2013 si attestano a 31,55 miliardi di dollari.

Dal punto di vista tematico, gli interventi sono classificati nelle seguenti aree: Gestione Economica, Amministrazione Pubblica, Implementazione delle Leggi, Sviluppo del Settore Privato e Finanziario, Integrazione e Commercio Internazionale, Protezione e Rischio Sociale, Inclusione Sociale e di Genere, Sviluppo Umano, Sviluppo Rurale, Sviluppo Urbano, Gestione dell'Ambiente. Come è possibile osservare, si tratta di aree di intervento molto diverse, ma tutte legate a questioni ritenute fondamentali per la crescita e lo sviluppo dei paesi. Secondo l'approccio della WB fanno parte di politiche per lo sviluppo non solo progetti infrastrutturali o sostegno alle fasce più deboli della popolazione, ma anche programmi per lo sviluppo di capacità imprenditoriale e per un migliore funzionamento della pubblica amministrazione. A questi programmi si aggiungono gli interventi "di emergenza" che possono essere erogati dalla WB a fronte di particolari crisi umanitarie.

3. Proposte di riforma della Banca Mondiale

Sebbene in misura minore rispetto al Fondo Monetario Internazionale, dalla fine degli anni novanta anche la WB, come il Fondo Monetario Internazionale, è stata oggetto di notevoli critiche sul proprio operato. Si parlava infatti in quel periodo di una linea comune alle due istituzioni (entrambe con sede a Washington) chiamata "**Washington consensus**" e spesso aspramente criticata perché troppo rigidamente ortodossa nell'applicazione della dottrina economica e poco orientata ai bisogni dei paesi più poveri.

Per quanto riguarda la WB, sono stati avanzati non pochi dubbi sull'allocazione delle risorse finanziarie da essa compiuta nel corso dei decenni. L'assegnazione duratura di aiuti finanziari prevalentemente a Paesi poveri oggetto di **interesse politico** da parte dei più rilevanti Paesi membri dell'istituzione (come ad esempio nel caso di Israele e Iraq, due Paesi di 'particolare' interesse per gli USA) ha fatto storcere il naso a molti osservatori esterni. Anche il privilegiare nell'erogazione di aiuti alcuni Paesi poveri capaci di rendere tracciabili i miglioramenti conseguenti ai finanziamenti ricevuti, seppur non annoverabili tra i Paesi più meritevoli di assistenza finanziaria, viene visto come uno dei 'fallimenti' della WB. Quest'ultimo è, in realtà, un punto particolarmente controverso, dato che la decisione di allocare le risorse finanziarie ai paesi sulla base della loro necessità assoluta, piuttosto che sulla base della loro capacità di utilizzarle in modo trasparente, efficace e controllabile non è sempre condivisa.

Anche per far fronte a queste critiche vi è stato uno sforzo per aumentare la trasparenza sulle scelte compiute in materia di erogazione di fondi. Sul sito della WB è possibile accedere ad una base di dati relativa a tutti i progetti finanziati (<http://data.worldbank.org/data-catalog/projects-portfolio>). I progetti finanziati vengono pubblicizzati sul sito della WB anche per facilitare il coinvolgimento nel progetto di privati, con l'idea che più l'interesse per un progetto è condiviso tra varie parti, minore è il rischio di uso distorto dei fondi. Viene poi dato maggior peso al raggiungimento di specifici risultati di sviluppo nei vari paesi, dato che si vuole evitare che i fondi erogati vengano utilizzati per scopi impropri, che vanno dalla corruzione all'acquisto di armi, o simili.

Nel corso dell'ultimo anno, la WB ha poi intrapreso un consistente programma di riforma volto a rendere tale organismo più efficiente e attivo sul territorio, in modo da rispondere ai bisogni dei vari Paesi in tempo reale. Già nel corso della decade passata, la WB ha parzialmente ri-orientato i propri obiettivi, dando minore peso alle questioni macroeconomiche, e maggiore attenzione anche a micro-progetti di sviluppo nei vari paesi che vengono finanziati direttamente dalla Banca. In particolare l'attenzione è stata rivolta alla riduzione della povertà, in linea con i cosiddetti "Millennium goals" delle Nazioni Unite. L'eliminazione della povertà estrema entro il 2030 è lo scopo della prima riorganizzazione dell'istituto sancita lo scorso 12 Ottobre 2013 sotto la spinta del suo presidente Jim Yong Kim. Tale progetto di riforma interna punta a creare 14 aree di interesse globali, tra cui l'agricoltura, l'istruzione, la sanità, l'energia ed il commercio, ed è il primo ad essere stato avanzato negli ultimi 20 anni.

4. I rapporti tra WB e Italia

I finanziamenti della WB sono diretti ai paesi in via di sviluppo e, dunque, dalla metà degli anni sessanta, l'Italia non ha più avuto progetti finanziati. Tuttavia, anche i paesi avanzati possono essere coinvolti nelle attività della WB attraverso la compartecipazione alle attività svolte dalla Banca. Questo può avvenire principalmente attraverso la partecipazione di imprese, agenzie governative e ONG ai progetti finanziati dalla WB, e attraverso la partecipazione del governo alla erogazione e gestione di aiuti multilaterali allo sviluppo raccolti dalla WB. Però, riguardo ai legami esistenti tra il nostro Paese e la WB, va sottolineato come la partecipazione dell'Italia e delle imprese italiane ai progetti di sviluppo della Banca risulti complessivamente scarsa rispetto a quanto osservato per altri paesi europei di analogo peso economico. L'Italia negli anni non ha brillato per l'erogazione di aiuti allo sviluppo tramite i meccanismi WB; pur ricorrendo maggiormente al canale multilaterale per l'erogazione degli aiuti (che prevede finanziamenti slegati), quando possibile ha preferito gestire autonomamente i programmi di aiuto allo sviluppo dedicati ai Paesi più bisognosi. Tuttavia l'erogazione di aiuti allo sviluppo tramite il canale bilaterale negli ultimi decenni è stata oggetto di critiche in merito al ricorso al cosiddetto *credito di aiuto legato*. Attraverso tale categoria di credito, l'aiuto allo sviluppo fornito ad un Paese povero è vincolato all'impiego del finanziamento ricevuto nell'acquisto di apparecchiature o servizi prodotti da imprese del Paese finanziatore, potendo dare adito

così ad accordi poco trasparenti e disinteressati tra il governo, ovvero il finanziatore, e le imprese che esportano nei Paesi in via di sviluppo, che usufruiscono delle risorse finanziarie destinate allo sviluppo. Si stima che mediamente oltre un terzo dell'aiuto finanziario italiano erogato sia di tipo *aiuto legato* (si veda Missaglia, 2009).

BIBLIOGRAFIA

International Monetary Fund (2013a), “*Greece: Ex Post Evaluation of Exceptional Access Under the 2010 Stand-By Arrangement*”. IMF Country Report No. 13/156.

International Monetary Fund (2013b), “*Italy: Financial System Stability Assessment*”. IMF Country Report No. 13/300. <http://www.imf.org/external/pubs/ft/survey/so/2013/CAR092613A.htm>

Krugman, P. (1998), “*What happened to Asia?*”. Mimeo. Cambridge, MA: Department of Economics, Massachusetts Institute of Technology.

Krugman, P. (2005), “*Running Out of Bubbles*”. New York Times, 27 Maggio. Articolo disponibile al seguente indirizzo: <http://www.nytimes.com/2005/05/27/opinion/27krugman.html>.

Krugman, P. (2010), “*Myths of Austerity*”. New York Times, 01 Luglio. Articolo disponibile al seguente indirizzo: <http://www.nytimes.com/2010/07/02/opinion/02krugman.html>.

Missaglia, M. (2009), “*L’aiuto allo sviluppo e la cooperazione al tempo della globalizzazione*”, in Vaggi, G. & Missaglia, M. (2009), *Introduzione all’Economia dello Sviluppo*, Capitolo 12. Università di Pavia.

Shiller, R. (2013), “*Debt-Friendly Stimulus*”. Project Syndicate, 20 Marzo. Articolo disponibile al seguente indirizzo: <http://www.project-syndicate.org/commentary/balanced-budgets-without-austerity-by-robert-j--shiller>.

Stiglitz, J.E. (2012), “*Oltre l’Austerità: Politiche Alternative per l’Occupazione e la Crescita*”. Intervento all’interno del dibattito omonimo tenutosi a Roma in data 02 Maggio 2012. Il video dell’incontro è disponibile al seguente indirizzo: <http://www.youtube.com/watch?v=za0wRdYG4c8>.

Le opinioni riportate nella presente Nota sono riferibili esclusivamente all’Istituto autore della ricerca.

Coordinamento redazionale a cura del:

Senato della Repubblica

SERVIZIO STUDI

Tel. 06.67062629 - e-mail: studi1@senato.it

SERVIZIO AFFARI INTERNAZIONALI

Tel. 06.67063666 - e-mail: segreteriaAAll@senato.it

<http://www.parlamento.it/osservatoriointernazionale>