

The World Bank Group



Camera dei Deputati
Commissione Affari Esteri e Comunitari
Indagine conoscitiva sugli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

La Banca Mondiale e gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

Audizione del Direttore Esecutivo per l'Italia presso la Banca Mondiale

Giovanni Majnoni d'Intignano

Roma, 29 luglio 2010

Sommario

Sommario	2
1. Premessa	3
2. Progressi nella realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio	3
3. L'efficacia degli aiuti forniti dall'IDA	6
4. La <i>Result Agenda</i> della Banca Mondiale	9
5. Il ruolo dell'Italia	11
5.1 Il sostegno finanziario	11
5.3 Le opportunità per le imprese	12
6. Conclusioni	12
Tavole e grafici	16

1. Premessa

Signor Presidente, onorevoli Deputati, è per me un onore contribuire ai lavori di questa Commissione. L'opportunità di illustrare i progressi fin qui ottenuti nel conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*Millennium Development Goals, MDGs*) e il contributo offerto al loro raggiungimento dalla Banca Mondiale, istituzione nella quale rappresento il Governo italiano, è particolarmente propizia in considerazione del Summit sugli MDGs indetto dalle Nazioni Unite per il prossimo 21 e 22 settembre. In quella occasione la comunità internazionale farà il punto sui risultati conseguiti e sulle iniziative necessarie ad assicurare il raggiungimento anche degli obiettivi di più difficile realizzazione.

Nella mia presentazione illustrerò brevemente i progressi realizzati nel conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio per poi descrivere come la Banca Mondiale – e in particolare l'Associazione Internazionale per lo Sviluppo (*International Development Agency, IDA*) – cerchi di valutare l'efficacia dei propri finanziamenti, anche ai fini del conseguimento degli *MDGs*. Successivamente e in considerazione dell'interesse di questa Commissione per il tema dell'efficacia degli aiuti allo sviluppo darò conto di alcune promettenti iniziative di quantificazione dei risultati avviate negli anni scorsi dal Gruppo Banca Mondiale. Concluderò illustrando come la Banca Mondiale agisca da catalizzatore degli sforzi compiuti dal nostro Paese a sostegno degli *MDGs*. Ricorderò brevemente il fattivo impegno del settore pubblico – attraverso gli interventi di indirizzo e di finanziamento - e del settore privato, tramite la realizzazione di importanti interventi infrastrutturali e la fornitura di servizi di formazione e di assistenza. Su entrambi i fronti – pubblico e privato – il nostro Paese ha consistentemente offerto un contributo di rilievo che piccoli ma significativi interventi di razionalizzazione potrebbero ulteriormente rafforzare.

2. Progressi nella realizzazione degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio

Nel 2000 con l'unanime approvazione della Dichiarazione del Millennio i capi di stato di tutte i paesi rappresentate nelle Nazioni Unite hanno sancito l'ampliamento della lotta alla povertà alla dimensione sociale, rappresentata dalla occupazione, dalla salute, dalla educazione e dall'accesso ai relativi servizi sociali. Un anno dopo, nel 2001, questi principi assumevano una dimensione quantitativa e operativa grazie alla identificazione di otto obiettivi, a loro volta attualmente articolati in 21 componenti e 60 indicatori, che rappresentano collettivamente gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio o *Millennium Development Goals (MDGs* nel prosieguo). L'articolazione quantitativa dei principi di lotta alla povertà e la definizione di un traguardo temporale per il loro conseguimento hanno rappresentato due innovazioni di eccezionale rilevanza nelle politiche internazionali di sostegno allo sviluppo.

Riquadro 1

Gli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (OSM)

Obiettivo	Azioni concrete	Situazione Attuale
1. Eliminare fame e povertà estrema	<ul style="list-style-type: none"> • Dimezzare il numero delle persone che vivono con meno di 1.25 dollaro al giorno; • garantire una occupazione dignitosa e produttiva per tutti, compresi donne e giovani; • ridurre della metà la percentuale di popolazione che soffre di fame. 	<ul style="list-style-type: none"> • La povertà estrema (meno di \$1.25 al giorno) è diminuita dal 41.7% del 1990 al 27% nel 2005 e, secondo le proiezioni attuali, dovrebbe raggiungere il 15.1% nel 2015. Si calcola che per effetto della crisi 53 milioni di persone in più rispetto allo scenario pre-crisi rimarranno in condizioni di povertà estrema nel 2015. Nonostante l'impatto della crisi si calcola che nel 2015 920 milioni di persone vivranno in condizioni di povertà estrema rispetto a 1.8 miliardi nel 1990.
2. Istruzione primaria per tutti	<ul style="list-style-type: none"> • Assicurare che tutti i ragazzi possano terminare un ciclo completo di scuola primaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Secondo le proiezioni attuali l'obiettivo verrà mancato di poco. Circa 100 milioni di bambini -73 milioni dei quali in Africa e in Sud Asia- non frequentano la scuola elementare, pur avendo l'età necessaria.
3. Pari opportunità fra i sessi	<ul style="list-style-type: none"> • Eliminare le disparità di genere nella scuola primaria e secondaria. 	<ul style="list-style-type: none"> • Le differenze tra l'istruzione di ragazzi e ragazze rimane elevata nei paesi più poveri dell'Africa subsahariana, Oceania e Asia occidentale. Molti di questi paesi hanno mancato il <i>target</i> di medio termine del 2005.
4. Ridurre la mortalità infantile	<ul style="list-style-type: none"> • Ridurre di 2/3 la mortalità infantile rispetto al livello del 1990. 	<ul style="list-style-type: none"> • Dal 1990 al 2008 nei PVS la mortalità infantile è diminuita del 28% (10.000 meno morti al giorno rispetto al livello di mortalità prevalente nel 1990).
5. Migliorare la salute materna	<ul style="list-style-type: none"> • Ridurre di 3/4 la mortalità materna rispetto al livello del 1990; • Realizzare l'accesso universale ai sistemi di salute riproduttiva. 	<ul style="list-style-type: none"> • Questo obiettivo non verrà raggiunto nei paesi più poveri. La mortalità materna è scesa da 320 per ogni 100 mila abitanti a 251 nel 2008. In Africa meridionale il tasso di mortalità materna è cresciuto da 171 nel 1990 a 381 casi per 100mila abitanti nel 2008.
6. Combattere HIV/AIDS e malaria	<ul style="list-style-type: none"> • Arrestare e iniziare a ridurre la diffusione di HIV/AIDS, malaria e altre gravi malattie infettive; • garantire entro il 2010 l'accesso universale alle cure contro HIV/AIDS. 	<ul style="list-style-type: none"> • In calo i nuovi casi di HIV/AIDS, dai 5 milioni del 2005 ai 2.7 milioni del 2008. Nello stesso anno il 78% di nuovi casi di infezione si è verificato in Africa. Continuano a verificarsi 300-500 milioni di casi di malaria ogni anno. La tubercolosi uccide 2 milioni di persone all'anno, la maggioranza tra i 15 e i 45 anni. • Il trattamento anti-retrovirale raggiunge solo un 1/3 dei malati nei PVS ed il target dell'accesso universale alla cura non verrà raggiunto.
7. Assicurare sostenibilità ambientale	<ul style="list-style-type: none"> • Adottare i principi di sviluppo sostenibile; contrastare la perdita di risorse ambientali e di biodiversità; • dimezzare il numero di persone che non hanno accesso all'acqua potabile e ai servizi igienici; • migliorare la vita di almeno 100 milioni di abitanti delle baraccopoli. 	<ul style="list-style-type: none"> • 76 PVS raggiungeranno l'obiettivo di dimezzare il numero di persone che non hanno accesso ad acqua potabile mentre 28 PVS mancheranno questo target. Nell'Africa Sub-Sahariana circa 300 milioni di persone non hanno accesso ad acqua potabile e 450 milioni ai servizi igienici. • Il target di garantire accesso ai servizi igienici a livello globale verrà mancato. In Africa subshariana il tasso di persone con accesso ai servizi igienici è aumentato dal 26% del 1990 a solo il 31% nel 2006.
8. Sviluppare un'alleanza globale per lo sviluppo	<ul style="list-style-type: none"> • Favorire: la cooperazione Nord-Sud; • il commercio non-discriminatorio; • la riduzione del debito; • l'accesso ai farmaci; • l'opportunità di lavoro tra i giovani; • lo scambio di tecnologie; • i bisogni dei piccoli Stati; • il settore privato. 	<p>Questo obiettivo è complementare rispetto agli altri e si basa sul rispetto della responsabilità reciproca di paesi sviluppati, istituzioni finanziarie internazionali e PVS. Nonostante la crisi, l'ODA è aumentata in termini reali dello 11.7% nel 2008 (121 miliardi di dollari)</p>

Fonte "Global Monitoring Report 2010: the MDGs after the crisis"-

A distanza di un decennio dal loro lancio e a cinque anni dal traguardo del 2015 i progressi compiuti sono stati considerevoli (Riquadro 1). Il bilancio tuttavia rimane estremamente differenziato sia con riferimento ai diversi indicatori, sia tra paesi. Tra gli obiettivi il cui raggiungimento appare prossimo rientra il dimezzamento (rispetto al 1990) della quota delle persone al di sotto della soglia di povertà assoluta, grazie alla straordinaria crescita delle economie dell'Est asiatico dove maggiore era la concentrazione di persone con reddito giornaliero inferiore a 1,25 dollari (Fig. 1).

Nell'ambito degli indicatori di sviluppo umano e sociale i risultati conseguiti sono invece più eterogenei (Fig. 2). Notevoli progressi si osservano nel campo della scolarizzazione (Ob. 2), della riduzione della disparità di accesso all'istruzione per uomini e donne (Ob. 3) e dell'accesso alla acqua potabile (Ob. 7). In termini quantitativi ciò significa che i 7/10 della popolazione vivono oggi in paesi con scolarizzazione universale; i 4/5 vivono in paesi nei quali non vi è discriminazione femminile nell'educazione primaria e secondaria; e i 7/10 vivono in paesi che hanno dimezzata la popolazione senza accesso all'acqua potabile.

Risultati meno incoraggianti hanno contrassegnato la lotta contro la malnutrizione e la mortalità infantile. Solo 25 dei 55 paesi affetti da malnutrizione infantile appaiono oggi in grado di debellarla entro il 2015. Analogamente, meno della metà dei paesi è in grado di ridurre di due terzi il tasso di mortalità infantile rispetto al 1990.

La articolazione geografica della evoluzione degli MDGs segnala la concentrazione dei ritardi più accentuati nei paesi a reddito pro capite più basso che sono finanziati dall'IDA (paesi IDA) (Fig. 3). Tuttavia, anche nei paesi a reddito più elevato, finanziati dall'IBRD (paesi IBRD), si concentrano rilevanti sacche di povertà che ostacolano il conseguimento degli MDGs (Fig. 4). A livello di grandi regioni l'Africa Sub-Sahariana rimane la area geografica più problematica (Fig. 5) nonostante anche in questo caso il forte ritmo di crescita del decennio trascorso abbia per la prima volta consentito di avviare uno stabile miglioramento degli indicatori sociali e di povertà.

La recente crisi economica e finanziaria avrà un effetto anche se ritardato sugli MDGs in ragione dell'impatto su variabili, come quelle legate all'istruzione, che hanno effetti persistenti ma differiti. L'esperienza delle crisi precedenti indica, inoltre, che l'impatto del ciclo economico sul raggiungimento di alcuni MDGs è asimmetrico, con decelerazioni nelle fasi recessive più forti rispetto alle accelerazioni delle fasi espansive, a causa della mancanza di reti di protezione sociale e della ciclicità degli aiuti allo sviluppo bilaterale (ODA).

Fortunatamente l'ODA dei paesi OCSE ha continuato a crescere nel 2008 con un incremento in termini reali dell'11,7% rispetto all'anno precedente, raggiungendo i \$121 miliardi. In aggiunta, nello stesso periodo, il contributo dei nuovi donatori (Cina e paesi arabi in particolare) è aumentato del 63% in termini reali e ha raggiunto i \$9,5

miliardi secondo le cifre ufficiali dell'OCSE-DAC. Al sostenuto flusso ODA si è unita l'azione anticiclica delle Banche Multilaterali, e in particolare il Gruppo della Banca Mondiale. Quest'ultima, in particolare, ha impegnato circa 100 miliardi di dollari dall'inizio della crisi ad oggi, triplicando negli ultimi due anni fiscali il volume annuale di prestiti della IBRD.

Un ultimo obiettivo non esplicitamente dichiarato della campagna per il raggiungimento degli MDGs - ma dal quale dipende la possibilità di valutare il raggiungimento stesso degli MDGs - è quello della misurazione degli indicatori legati ai diversi obiettivi e della contestuale creazione di una capacità di rilevazioni statistiche nei paesi più poveri a sostegno delle future politiche sociali e di sviluppo.

In questo ambito la Banca Mondiale, insieme con il Fondo Monetario Internazionale e le Nazioni Unite, hanno promosso una serie di conferenze che hanno prodotto il *Marrakesh Action Plan* per la misurazione dei risultati delle politiche di sviluppo e che prevede - tra l'altro - l'impegno di ciascuno dei paesi a basso reddito a sviluppare una propria capacità di rilevazione statistica e di lanciare un censimento entro il 2010.

3. L'efficacia degli aiuti forniti dall'IDA

Nell'ultimo decennio la Banca Mondiale, e in primo luogo il suo sportello di finanziamenti concessionali (IDA), ha condotto notevoli sforzi per migliorare la misurazione dei risultati e l'efficacia della sua azione. Lo sforzo di quantificazione dei risultati ha abbracciato entrambe le grandi tematiche - o pilastri - sui quali si è incentrata nel decennio trascorso la strategia di sviluppo della Banca Mondiale: la creazione di un ambiente propizio agli investimenti (primo pilastro) e la realizzazione di una crescita socialmente inclusiva (secondo pilastro). Il primo pilastro abbraccia i tradizionali temi della crescita legati allo sviluppo delle infrastrutture fisiche e a quelle istituzionali (*soft infrastructures*). Il secondo pilastro abbraccia invece tutti gli aspetti di inclusione sociale che fanno parte dell'agenda degli MDGs.

3.1 Il Sistema di Misurazione dei Risultati dell'IDA

L'IDA ha adottato fin dal 2002 (XIII ciclo di rifinanziamento) un Sistema di Misurazione dei Risultati (*Results Measurement System*) volto a monitorare la propria azione. Gli indicatori di risultato coprono sia aspetti quantitativi legati al conseguimento di progressi economici e sociali a livello paese (*Tier one indicators*), sia aspetti qualitativi legati alla efficacia del progetto nel suo insieme e in relazione alla strategia di sviluppo perseguita in ciascun paese (*Tier two indicators*). Si riportano gli indicatori quantitativi (*Tier one*) nella Tavola 1, accorpati in categorie facilmente riconducibili ai due grandi temi dello sviluppo e della crescita inclusiva. Nel primo tema rientrano indicatori quali il tasso di elettrificazione delle famiglie, il numero di giorni necessari per aprire un'attività economica. Nel secondo, la percentuale della popolazione sotto la soglia di povertà, la percentuale della

popolazione con accesso all'acqua, la percentuale di bambini che completano il ciclo di studi primari. Gli indicatori ricompresi nel *Tier two*, riportati nella Tavola 2, misurano invece l'efficacia dei progetti nel conseguimento degli obiettivi prefissati e sono rappresentati da giudizi (*rating*). La valutazione della qualità di un progetto viene effettuata sia al momento dell'approvazione del progetto (*at Entry*) sia al momento della sua conclusione (*at Exit*) da parte sia del Management della Banca, sia dell'organismo di valutazione indipendente (IEG). Per semplicità la Tavola 2 si limita a riportare le valutazioni *at Exit* dei progetti effettuata dall'IEG.

Riquadro 2

Gli Indicatori di Settore

I dati più recenti relativi agli indicatori di settore consentono di quantificare i risultati generati dai progetti finanziati da IDA14 e IDA15 e di porli in relazione con il conseguimento dei MDGs

MDG 2 – Istruzione primaria per tutti

- Oltre 1 milione di insegnanti di scuola elementare sono stati qualificati all'insegnamento
- Oltre 600.000 aule sono ora disponibili per effetto di nuovi lavori o ristrutturazioni

MDG 4 – Riduzione della mortalità infantile

- 7,9 milioni di bambini hanno ricevuto almeno una dose di Vitamina A, e oltre 12,6 milioni sono stati vaccinati.

MDG 5 – Miglioramento della salute materna

- Oltre 1,5 milioni di donne incinte hanno ricevuto assistenza specifica

MDG 6 – Lotta all'HIV/AIDS e malaria

- 27,9 milioni di reti anti-malaria sono state acquistate e/o distribuite
- 28.600 adulti e bambini affetti da HIV hanno ricevuto terapie antivirali

Ulteriori interventi nel campo della Sanità

- 8 milioni di persone hanno avuto accesso all'acqua, cibo e servizi sanitari
- 412.000 personale sanitario ha usufruito di formazione professionale
- 2.200 strutture sanitarie sono state costruite, rinnovate o fornite di adeguate apparecchiature

MDG 7 – Accesso all'acqua e ai servizi igienici

- Circa 11.600 *water points* sono state costruiti o ristrutturati in altrettante comunità
- Circa 334.000 nuove connessioni a tubature sono state realizzate e 157.000 riparate
- 1.280 *utilities* nel settore dell'acqua hanno ricevuto qualche forma di sostegno.

Ulteriori interventi nel campo delle infrastrutture: i Trasporti

- 3.793 km di strade rurali e 1.891 km di strade non rurali sono state costruite o ristrutturate

È interessante osservare nella Tavola 1 come la rilevazione di diversi indicatori sia stata avviata solo dal 2005-2006 a riprova del fatto che la valutazione ad ampio raggio del grado di efficacia dei finanziamenti allo sviluppo è un fenomeno relativamente recente. Entrambi gli indicatori - quantitativi e qualitativi – riportati nelle Tavole 1 e 2 rilevano progressi costanti, sebbene ovviamente i miglioramenti registrati dagli indicatori a livello paese (*Tier one indicators*) non possano essere interamente attribuibili all'azione di IDA. In sintesi, il Sistema di Misurazione dei Risultati ha rappresentato uno strumento di rendicontazione sul raggiungimento degli obiettivi di sviluppo ma ha anche contribuito a sviluppare la cultura del risultato all'interno dell'istituzione.

Per ovviare alla incertezza di attribuzione dei risultati all'azione della Banca, a partire da IDA15, è stata avviata la rilevazione dei risultati raggiunti dai progetti IDA attraverso il monitoraggio di alcuni indicatori di settore (*Core Sector Indicator Data*) accompagnati da valutazioni condotte a livello di progetto.

Una sommaria illustrazione degli indicatori di Settore è fornita dal Riquadro 2. Gli indicatori di settore sono riconducibili sia ai temi dello sviluppo sociale al centro degli MDGs sia ai temi più tradizionali della crescita e dello sviluppo delle infrastrutture. Grazie alla rilevazione sistematica dei risultati ottenuti è possibile soddisfare al tempo stesso le esigenze di rendicontazione (*accountability*) connaturate alla natura stessa di fondo di sviluppo ad elevata componente concessionale dell'IDA, sia l'esigenza di assicurare la massima efficacia a un volume di risorse che rimane estremamente limitato rispetto alle esigenze dei paesi più poveri del pianeta.

Il Riquadro 3 a sua volta offre una breve illustrazione delle valutazioni di progetto con particolare riferimento a un progetto finanziato dall'IDA in Mali che alcuni membri della Commissione hanno avuto l'opportunità di visitare recentemente.

Riquadro 3

Avvicinare i produttori ai mercati: la produzione e commercializzazione del mango in Mali

Il Mali ha conosciuto un aumento del 600% nelle esportazioni di mango tra il 1993 e il 2008 dovuto all'aumento della domanda dall'Europa e alla sua capacità di adattarsi alle richieste dei mercati di esportazione e di superare le strozzature infrastrutturali, grazie anche a un sistema integrato che ha combinato trasporto stradale e marittimo.

Con il sostegno di un programma IDA e di una partnership con operatori privati, è stato messo in opera un sistema di catena del freddo capace di distribuire il prodotto in Europa grazie a container dotati di impianti di refrigerazione. Con il sostegno anche di donatori bilaterali è stato avviato un programma di certificazione e tracciabilità del prodotto e di adeguamento ai requisiti fitosanitari che ha incluso una componente di formazione per gli agricoltori locali.

Come risultato le esportazioni via mare, pressochè nulle nel 1993, hanno raggiunto le 4.600 tonnellate nel 2008; nello stesso periodo i tempi di transito da Sikasso al Nord Europa sono calati da 25 a 12 giorni e il prezzo del prodotto per gli agricoltori è aumentato da 50 a 125 Franchi CFA.

3.2 L'allocazione delle risorse IDA

La cultura del risultato ha fin dagli anni 90 influenzato l'allocazione delle risorse dell'IDA. Una formula nota come *Performance- Based Allocation Sistem* (PBA) guida infatti l'allocazione delle risorse dello sportello concessionale tra i paesi che hanno diritto a farvi ricorso.

La formula del PBA ripartisce le risorse IDA sulla base di due variabili esogene - il GNI per capita e la popolazione - che riflettono i bisogni del paese, e di due indicatori di performance, i cosiddetti *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA)¹ e il

¹ Il CPIA consiste di 16 criteri raggruppati in 4 sotto-gruppi —*economic management, structural policies, policies for social inclusion and equity, e public sector management and institutions* – a ciascuno dei quali viene assegnato lo stesso peso per determinare il *rating* CPIA complessivo del paese.

Portfolio Performance Rating (PPR). Il primo misura l'adeguatezza delle politiche e del quadro istituzionale del paese rispetto agli obiettivi della crescita sostenibile e della riduzione della povertà. Il secondo invece da conto della performance del portafoglio di progetti completati o in corso di esecuzione nel paese. La formula di allocazione è poi soggetta a diversi aggiustamenti intesi a tenere nella dovuta considerazione alcune specifiche realtà locali, quali ad esempio la situazione dei paesi in fase post bellica o quella dei piccoli stati (micro-stati e stati isola).

Il PBA e la sua trasparenza introducono un elemento di competizione e di efficienza nell'uso delle risorse assicurando che gli aiuti affluiscono maggiormente a quei paesi che abbiano dimostrato di utilizzarli più efficacemente ai fini della riduzione della povertà. L'Organo di Valutazione Indipendente (*Independent Evaluation Group* - IEG) della Banca ha recentemente valutato positivamente il *Country Policy and Institutional Assessment* (CPIA) validandone l'efficacia come strumento di rilevazione della *development effectiveness* e la affidabilità e obiettività nella assegnazione dei *rating* ai paesi.

4. La Results Agenda della Banca Mondiale

Il programma di "controllo e valutazione" dei risultati (*Monitoring and evaluation, M&E*) non è tuttavia limitato all'IDA ma si estende a tutte le istituzioni del Gruppo Banca Mondiale. A partire dal varo della "*Results agenda*" nel 2002², la Banca Mondiale si è dedicata alla definizione e al controllo continuativo dei progetti da essa finanziati e del loro impatto sulle popolazioni locali ai fini del miglioramento dell'efficacia dell'azione della Banca Mondiale sia della sua rendicontazione.

È importante ricordare che una istituzione come la Banca Mondiale – la cui ragione sociale consiste nella promozione dello sviluppo economico e nella lotta alla povertà – trae dalla misurazione di tali obiettivi la ragione stessa della propria esistenza. Ciò ha spinto la Banca a fornire alla nozione di *development effectiveness* una dimensione empiricamente misurabile e riconducibile alle politiche di sviluppo adottate. La lunga serie di interventi critici sulla rilevanza degli aiuti, spesso accompagnata da posizioni critiche nei confronti dell'operato della Banca Mondiale (un classico in questo campo è *The Elusive Quest for Growth* di Bill Easterly, 2001), costituisce una prova tangibile della complessità del problema.

La Banca ha risposto con un processo di innovazione volto a rafforzare l'efficacia delle strategie a livello di paese, di settore tematico e di singolo progetto o programma. A livello del paese, per esempio, sono stati riformati nel 2003 i documenti di strategia paese (*Country Assistance Strategy* e *Country Development Strategy*) che vengono elaborati e presentati al Board nel corso di un ciclo di 3-5 anni e che prevedono un Rapporto di metà periodo sui progressi e una auto-valutazione sulla strategia paese (*Country Assistance Strategy Completion Report*) validata

² *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Results* (CODE2004-0017), 21 Agosto, 2002

dall'Organo di Valutazione Indipendente (IEG). I documenti di strategia paese sono corredati dall'indicazione dagli obiettivi perseguiti dalla Banca nel contesto delle priorità indicate dal governo e delle politiche di aiuto degli altri donatori; dalle principali variabili che la Banca si aspetta di influenzare con il proprio intervento; dal volume e dalla composizione di prestiti e di interventi di assistenza tecnica che la Banca intende offrire nell'arco di tempo considerato.

Un simile approccio è stato adottato per le strategie di settore, anche se data la natura globale di tali strategie il legame tra gli strumenti impiegati e i risultati conseguiti è meno immediato. Anche in questo caso per i 18 settori nei quali si articola l'attività del Gruppo Banca Mondiale viene definita una strategia, che generalmente abbraccia un periodo di circa otto anni con una valutazione di metà periodo, che viene presentata e discussa al Board della Banca ed è sempre accompagnata da valutazioni dell'Organo di Valutazione Indipendente (IEG).

A livello di progetto, ogni operazione della Banca Mondiale, è tradizionalmente accompagnata da una analisi costi e benefici e include un *Results Framework*, ovvero una matrice dei risultati attesi corredata da indicatori, da punti di rilevazione intermedi e spesso, sebbene non sempre la disponibilità dei dati lo renda possibile, dall'indicazione di un controfattuale rispetto al quale valutare i progressi conseguiti. Ogni singola operazione viene poi corredata da una auto-valutazione conclusiva dei risultati conseguiti effettuata dal Management (*Investment Completion Report, ICR*) e validata dall'Organo di Valutazione Indipendente.

Le novità di maggiore interesse riguardano le tecniche adottate per la valutazione dell'efficacia dei singoli progetti. Infatti, come è noto i risultati positivi di un paese, di un settore o di un progetto possono dipendere da fattori contestuali (correlazione spuria) e non da un nesso causale chiaro con le operazioni della Banca. È per rispondere alle critiche sulla efficacia delle proprie operazioni che la Banca ha lanciato nel 2004 per iniziativa dell'allora Chief Economist, Francois Bourguignon, un programma sperimentale di impiego di tecniche di Valutazione di Impatto (*Impact evaluation*). La Valutazione di Impatto impiega tecniche statistiche per la identificazione del legame causale tra l'azione di *policy* e il risultato del progetto (Riquadro 4). Pur non essendo applicabile a tutte le operazioni della Banca la analisi di *impact evaluation* è stata rafforzata considerevolmente nel 2008 e oggi copre con circa 300 operazioni in 15 diversi settori il 13 per cento del portafoglio della Banca, la percentuale più alta tra le agenzie multilaterali e bilaterali di sviluppo.

Riquadro 4

Valutazione di impatto ed efficacia del *result-based lending*: il caso del Rwanda

Come risultato di una riforma che ha legato la remunerazione dei dottori anche alle loro prestazioni è stato registrato un notevole miglioramento nel servizio sanitario: in tre anni l'uso di moderni contraccettivi si è triplicato, i parti assistiti da personale medico sono cresciuti dal 39 al 52 per cento, l'uso di reti anti-malaria per i bambini sotto i 5 anni è aumentato dal 4 al 67 per cento e la mortalità sotto i 5 anni è calata di oltre il 30 per cento. Questi risultati sono naturalmente dovuti a una varietà di fattori, ma una Valutazione di Impatto condotta specificamente su questo progetto ha dimostrato che l'introduzione di uno schema di finanziamento condizionato ai risultati è stato uno dei fattori di successo più importanti.

La Banca Mondiale gode di indubbi vantaggi comparati nell'attività di monitoraggio e di valutazione, che le derivano da una presenza globale, da un rapporto di costante dialogo con i governi su temi di *policy*, da una capacità di raccolta e elaborazione di dati su scala globale e da una capacità tecnica e analitica consolidata in quasi sessant'anni di analisi del processo di sviluppo e di crescita economica. La Banca ha anche beneficiato dell'esperienza maturata nel campo della valutazione dei risultati in diversi paesi dell'OCSE - in particolare Australia, Canada, Olanda Svezia e Stati Uniti - che hanno sviluppato tecniche per la valutazione dei risultati con riferimento alla valutazione della qualità della spesa pubblica.

5. Il ruolo dell'Italia

L'Italia ha sostenuto l'evoluzione descritta nelle sezioni precedenti, incoraggiando sia il rafforzamento dell'agenda sociale della Banca sia un più forte orientamento verso la misurazione dei risultati. Il Professor Vittorio Grilli, Direttore Generale del Ministero dell'Economia, ha già estesamente illustrato nel corso della sua audizione presso questa Commissione l'impegno del Governo italiano nei confronti della Banca Mondiale e delle altre istituzioni multilaterali di sviluppo. Mi limiterò quindi a toccare quei punti in cui la presenza del nostro paese ha assunto una rilevanza strategica con riferimento al raggiungimento degli MDGs o dove sarebbe possibile potenziarla nell'immediato futuro.

5.1 Il sostegno pubblico

Di particolare rilievo ai fini del raggiungimento degli MDGs sono gli interventi di rifinanziamento dell'IDA e dei *Trust Funds* della Banca Mondiale dedicati al conseguimento di obiettivi sociali e di lotta alla povertà estrema.

Il finanziamento dell'IDA è per dimensione l'impegno finanziario di maggiore rilevanza. La concentrazione dei prestiti e dei *grants* dell'IDA in Africa dove il conseguimento degli MDGs è più a rischio, fa del finanziamento dell'IDA uno degli interventi a sostegno degli MDGs di maggior rilievo. L'Italia in linea con il proprio peso economico si è storicamente posizionata come il sesto maggiore finanziatore dell'IDA (Fig. 6). In questo momento è in corso il negoziato per la sedicesima ricostituzione dell'IDA (IDA16), che coprirà il periodo 2011-13 e dovrebbe concludersi entro marzo 2011.

Tra i finanziamenti di Fondi amministrati dalla Banca Mondiale, particolare rilevanza strategica riveste l'iniziativa sponsorizzata dall'Italia in ambito G8 per la produzione di vaccini contro lo pneumococco, nota come l'Advanced market Commitment (Riquadro 5), che rappresenta un contributo indiretto al conseguimento degli MDGs 4, 5, e 6. Per quanto riguarda l'MDG 6 è importante anche ricordare il significativo

contributo della Cooperazione Italiana al Global Fund to fight Aids, Tuberculosis and Malaria (5,3% del totale), di cui la Banca Mondiale è il *Trustee*.

Riquadro 5 L'iniziativa congiunta AMC contro lo pneumococco

Gli *Advance Market Commitments* (AMCs) costituiscono un approccio assolutamente innovativo che unisce strumenti finanziari basati sul mercato e intervento pubblico. Questo strumento apre una nuova frontiera nel finanziamento alla lotta contro la povertà e le malattie infettive.

I governi di Italia, Regno Unito, Canada, Norvegia, Russia, e la Fondazione *Bill & Melinda Gates*, in collaborazione con la Banca Mondiale e il GAVI, si sono impegnati con 1,5 miliardi di dollari a lanciare il primo *Advance Market Commitment* per contribuire ad accelerare lo sviluppo e la disponibilità di futuri vaccini contro lo pneumococco con il quale si prevede di salvare la vita di 5,4 milioni di bambini entro il 2030.

Nel progetto pilota, di cui il nostro paese è il maggiore finanziatore con 635 milioni di dollari, i donatori impegnano i fondi per garantire il prezzo dei vaccini, una volta che questi siano stati sviluppati e commercializzati dalle imprese farmaceutiche, creando così le condizioni per un mercato futuro sostenibile e competitivo. Questa garanzia offre alle imprese farmaceutiche i necessari incentivi per investire in vaccini per malattie infettive diffuse nei paesi in via di sviluppo, la cui debole domanda sarebbe altrimenti insufficiente a stimolare la produzione. I vaccini saranno acquistati soltanto se, a giudizio di un Comitato di esperti indipendenti, saranno in grado di rispondere a standard di efficacia e sicurezza stabiliti in anticipo e se i PVS effettivamente li richiederanno.

Le imprese farmaceutiche per contro si impegnano a continuare a approvvigionare i paesi in via di sviluppo a un prezzo sostanzialmente più basso di quello prevalente sul mercato, una volta che il sussidio messo a disposizione dai donatori sia esaurito. La Banca Mondiale ha svolto un ruolo fondamentale nel coordinamento dei donatori, nella preparazione dei complessi documenti legali che sostengono la iniziativa e nella gestione degli aspetti finanziari, incluso il ruolo di *Trustee* e di ultimo garante del versamento dei fondi da parte dei donatori scaglionato nel tempo secondo un piano pluriennale di pagamento.

Infine, nell'ultimo decennio si è registrato un forte interesse da parte del Ministero dell'Ambiente ad una più estesa collaborazione con la Banca in relazione alla possibilità di acquisire tramite la Banca una quota dei *carbon credits* necessari per il rispetto degli impegni rivenienti dal trattato di Kyoto, in linea con il perseguimento della sostenibilità ambientale dell'obiettivo 7 degli MDG. Recentemente la collaborazione si è estesa anche ad iniziative per la promozione di tecnologie innovative nel campo dell'accesso all'energia.

5.2 Le opportunità per le imprese

La presenza dell'operatore pubblico è fondamentale nell'indirizzare e finanziare le istituzioni multilaterali di sviluppo e la Banca Mondiale in particolare. Tuttavia è dal settore privato che proviene il valore aggiunto su cui si basa il processo di sviluppo. Inoltre, l'entità delle risorse necessarie a rimuovere le condizioni di povertà estrema e ad attenuare le condizioni di disuguaglianza sociale che ostacolano lo sviluppo eccede di gran lunga le risorse che i governi possono mobilitare nel rispetto dei vincoli della finanza pubblica.

Per questo insieme di motivi la presenza del settore privato italiano nei paesi in cui la Banca Mondiale è attiva integra in modo fondamentale l'azione svolta dal Governo. A

differenza del passato in cui gli aiuti allo sviluppo erano legati formalmente alla fornitura di merci e servizi provenienti dal paese donatore, oggi la presenza di imprese nei mercati emergenti è il risultato di un processo competitivo basato su qualità e prezzo che beneficia al tempo stesso il paese acquirente e l'impresa. L'azienda italiana che riesca a raggiungere una posizione di forza nei mercati emergenti beneficia di prospettive di crescita della domanda di gran lunga superiori a quelle prevedibili nell'ambito delle economie più sviluppate.

Storicamente la Banca Mondiale ha offerto un utile osservatorio della competitività del settore privato sui mercati emergenti di cui si è dato conto nel 2007 nel rapporto *“La partecipazione italiana alle gare finanziate dalla Banca Mondiale”*. La capacità delle imprese italiane di risultare aggiudicatrici nelle gare di appalto, indette a fronte di finanziamenti della Banca Mondiale, può infatti rappresentare un indicatore della capacità del settore produttivo italiano di competere con successo in un mercato, quello delle commesse pubbliche a livello internazionale, che rappresenta una quota significativa della domanda pubblica e del PIL mondiale.

L'evidenza più recente indica una crescita significativa delle imprese italiane, in controtendenza con il trend degli altri paesi G7 (Tav. 3), grazie ai successi conseguiti nelle gare di appalto di opere civili. Tale tendenza ha sicuramente tratto beneficio dal ritorno della Banca Mondiale al finanziamento delle grandi opere infrastrutturali, in particolare in Africa. L'Italia resta invece debole nella fornitura di servizi di consulenza (Tav. 4) dove viene preceduta da buona parte dei paesi G7. Il successo delle imprese italiane nella realizzazione di opere civili non si pone in antitesi al conseguimento degli MDGs ma ne è una condizione, soprattutto nel settore dell'acqua e dei servizi sanitari dove il collegamento con l'obiettivo 7 degli MDGs è immediato. Ugualmente stretto è il collegamento tra la realizzazione delle grandi opere infrastrutturali nel campo delle comunicazioni e della produzione di energia elettrica e l'abbattimento del numero di persone che vivono sotto la soglia di povertà assoluta. In linea con questo orientamento, la Banca Mondiale non ha ridotto i propri investimenti in infrastrutture durante la recente crisi finanziaria, a differenza di quanto effettuato negli anni novanta.

6. Conclusioni

Il conseguimento degli MDGs rappresenta una straordinaria occasione di coordinamento internazionale per la riduzione della povertà a livello mondiale. L'introduzione di obiettivi misurabili e di traguardi temporali definiti – caratteristica del programma di conseguimento degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio (*MDGs Agenda*) – ha inoltre imposto all'attenzione mondiale l'agenda dell'efficacia degli aiuti allo sviluppo.

In entrambi i campi - conseguimento degli MDGs e affinamento delle tecniche di misurazione dell'efficacia dei finanziamenti – la Banca Mondiale rappresenta un

punto di riferimento internazionale e un laboratorio per la definizione di *best practices*. Le diverse istituzioni che fanno capo al Gruppo Banca Mondiale (IDA, IBRD, IFC, MIGA) sono infatti impegnate in un continuo processo di revisione delle proprie modalità di intervento di cui si è cercato di dar conto, sia pure in modo sommario, in questo intervento.

L'Italia partecipa direttamente a questo processo. L'impegno italiano si manifesta a più livelli: tramite la funzione di indirizzo nei Consigli di Amministrazione delle diverse istituzioni del Gruppo, nel sostegno finanziario commisurato alla dimensione del paese, nel fattivo contributo dello staff italiano della Banca e, infine, tramite la crescente presenza del settore privato nei progetti realizzati dalla Banca nei paesi più poveri. Dalla integrazione di questi quattro momenti – in ciascuno dei quali il nostro paese già si esprime con successo – dipende l'efficacia del contributo italiano allo sviluppo, il successo della partecipazione italiana alla lotta alla povertà. È significativo osservare che il beneficio riveniente da una azione integrata di sostegno allo sviluppo non comporta costi aggiuntivi. Si fonda in larga parte sul più efficace collegamento funzionale dei principali attori istituzionali pubblici e privati.

Recenti documenti della Banca Mondiale sul tema degli Obiettivi di Sviluppo del Millennio e sulla misurazione della efficacia degli aiuti

I seguenti documenti illustrano i contributi piú recenti della Banca mondiale in tema di MDGs e di efficacia degli aiuti:

MDGs

- *Global Monitoring Report 2010: The MDGs after the Crisis*
http://publications.worldbank.org/ecomerce/catalog/product?item_id=9659438
- *World Development Indicators 2010*
<http://data.worldbank.org/>

Efficacia degli aiuti

- Approfondimenti critici sulle politiche seguite dalla Banca mondiale, sono infine disponibili sul sito dell'organo di controllo interno della Banca l'*Internal Evaluation Group*: <http://www.worldbank.org/ieg/>
- *Better Measuring, Monitoring, and Managing for Development Results*
[http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/D_C2002-0019\(E\)-Results.pdf](http://siteresources.worldbank.org/DEVCOMMINT/Documentation/90015418/D_C2002-0019(E)-Results.pdf)
- *Accelerating the Results Agenda: Progress and Next Steps*:
http://intresources.worldbank.org/INTINFRES/Resources/2780429-1173389643105/AcceleratingtheResultsAgenda_June2006.pdf
- *The World Bank's Country Policy and Institutional Assessment. An IEG Evaluation*:
[http://wbln1023.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/225A7EB126D22D7F852576F9006395CA/\\$file/cpia_full.pdf](http://wbln1023.worldbank.org/oed/oeddoelib.nsf/DocUNIDViewForJavaSearch/225A7EB126D22D7F852576F9006395CA/$file/cpia_full.pdf)

Tavole e grafici

Tavola 1.

Progressi registrati dagli indicatori Tier 1 relativi ai Paesi IDA (Aprile 2010)						
	Anno valore iniziale	Anno valore piú recente	Risultati		Risultati in %	
			Valore iniziale	Valore piú recente	Risultati positivi	Risultati molto positivi
Crescita del prodotto nazionale e riduzione della povertá						
1. PIL pro capite (2000 US\$)	2005	2008	511	602	89	22
2. Popolazione sotto \$1.25 al giorno (%)	2002	2005	46.4	42.4	78	22
Gestione della finanza pubblica e quadro regolatorio degli investimenti						
3a. Numero di HIPC benchmarks raggiunti	2001/02	2004	6	7	41	..
3b. Qualitá del budget e della gestione finanziaria*	2005	2008	3.32	3.36	28	27
4. Costo inizio nuova attivita' (% del PIL pro capite)	2006	2009	92	68	96	26
5. Tempo per avviare una nuova attivita' (giorni)	2006	2009	43	35	58	24
Infrastrutture per lo sviluppo						
6. Accesso a risorse idrico (% della popolazione)	2000	2006	73.1	78.4	75	39
7. Abbonati telefonia fissa e mobile (% popolazione)	2004	2008	8	37	99	45
8. Accesso a strade percorribili l'intero anno (% pop.)	2000		61
9. Tasso di elettrificazione (% delle case)	2004	2007	55.1	61.5	85	25
Sviluppo umano e sociale						
10. Mortalita infantile sotto i 5 anni (per 1,000 nascite)	2005	2008	111	104	91	21
11. Prevalenza di HIV/AIDS (% popolaz. eta' 15-49)	2004	2007	1.5	1.4	36	36
12. Nascite con assistenza medica (% nascite totali)	2003	2007	42.2	45.5	65	36
13. Completam. studi primari (% per gruppo di etá)	2004	2008	72.6	80.4	64	37
14. Rapporto m/f scuola primaria e secondaria (%)	2004	2008	87.9	90.7	74	39

* Valore dell'indicatore (CPIA13) compreso tra 1 (basso) e 6 (alto). Fonte: World Development Indicators,

Tavola 2.

Indicatori relativi alla valutazione finale delle operazioni IDA - Periodo (anni fiscali) 1997 - 2009

Periodo IDA	In relazione all'anno di completamento del progetto		In relazione all'anno di approvazione del progetto	
	Progetti IDA valutati almeno "Soddisfacenti" (% del totale)	Numero totale di progetti valutati	Progetti IDA valutati almeno "Soddisfacenti" (% del totale)	Numero totale di progetti valutati
IDA11 (FY97-FY99)	64.40%	379	72.30%	264
IDA12 (FY00-FY02)	71.20%	392	73.80%	206
IDA13 (FY03-FY05)	74.20%	430	79.30%	88
IDA14 (FY06-FY08)	75.60%	332	86.80%	33
IDA15 (FY09 Parziale)	75.60%	37	n/a	n/a

Fonte: Organo di Valutazione Indipendente IEG) del Gruppo Banca Mondiale

Tavola 3.

Aggiudicazioni di appalti nei progetti finanziati dalla Banca Mondiale *

(valori in miliardi di dollari e quota in % sul valore complessivo dei contratti)

	1996		2001		2006		2010**	
		%		%		%		%
Italia	0.78	3.8	0.08	1.4	0.09	0.7	1.02	17.3
Brasile	0.64	6.0	0.31	3.8	0.17	2.2	0.80	13.6
Cina	1.43	13.4	1.72	21.1	1.62	20.8	0.24	4.0
India	1.19	11.2	0.73	9.0	0.92	11.8	0.07	2.6
Francia	0.39	3.7	0.21	2.5	0.20	2.6	0.12	2.0
Germania	0.40	3.8	0.25	3.1	0.20	2.6	0.06	1.0
Regno Unito	0.40	3.8	0.23	2.8	0.15	1.9	0.05	0.8
Stati Uniti	0.68	6.4	0.23	2.8	0.10	1.2	0.05	0.8
Giappone	0.49	4.6	0.09	1.1	0.03	0.3	0.01	0.1

* Contratti soggetti a controllo preventivo. ** L'anno finanziario va da Luglio e Giugno dell'anno successivo.

Per il 2010 I dati si riferiscono al periodo Luglio 2009 -Aprile 2010.

Fonte: Banca Mondiale

Tavola 4.

Aggiudicazioni di appalti nei progetti finanziati dalla Banca Mondiale *

(valori in miliardi di dollari e quota in % sul valore complessivo dei contratti)

	1996-2000	2001-2005	2006-2010**
CONSULENZE			
Italia	0.06	0.04	0.07
Mondo	8.58	5.70	3.69
%	0.6	0.77	1.5
BENI			
Italia	0.35	0.12	0.30
Mondo	19.95	11.35	9.89
%	1.8	1.01	2.5
OPERE CIVILI			
Italia	1.49	0.18	1.63
Mondo	26.50	20.75	21.89
%	5.6	0.87	7.8
TOTALE CONTRATTI			
Italia	1.89	0.35	2.03
Mondo	55.08	38.19	36.32
%	3.3	0.93	6.1

* Contratti soggetti a controllo preventivo.

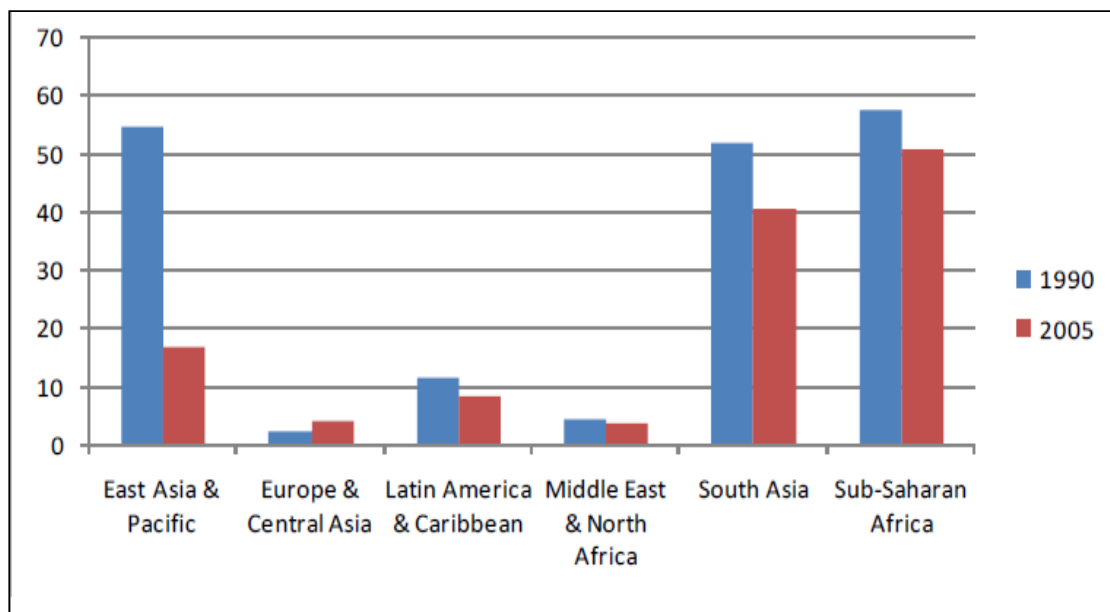
** L'anno finanziario va da Luglio e Giugno dell'anno successivo.

Per il 2010 I dati si riferiscono al periodo Luglio 2009 -Aprile 2010.

Fonte: Banca Mondiale

Grafico 1.

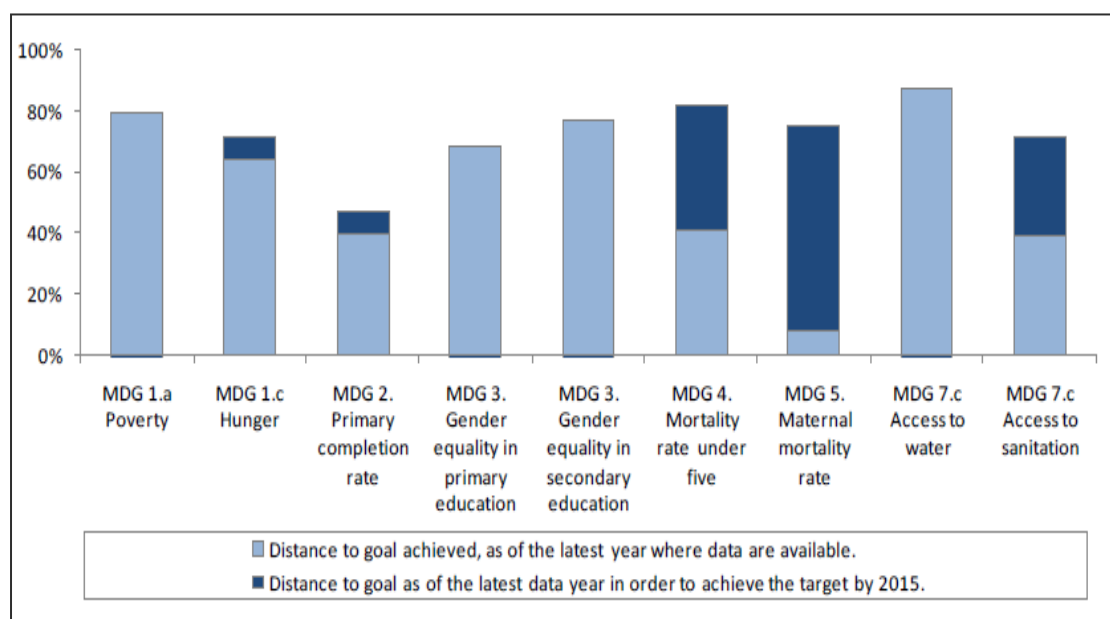
La povertá si riduce in quasi tutte le regioni
(popolazione con reddito inferiore a \$1,25 al giorno, in %)



Fonte: PovcalNet, World Bank.

Grafico 2.

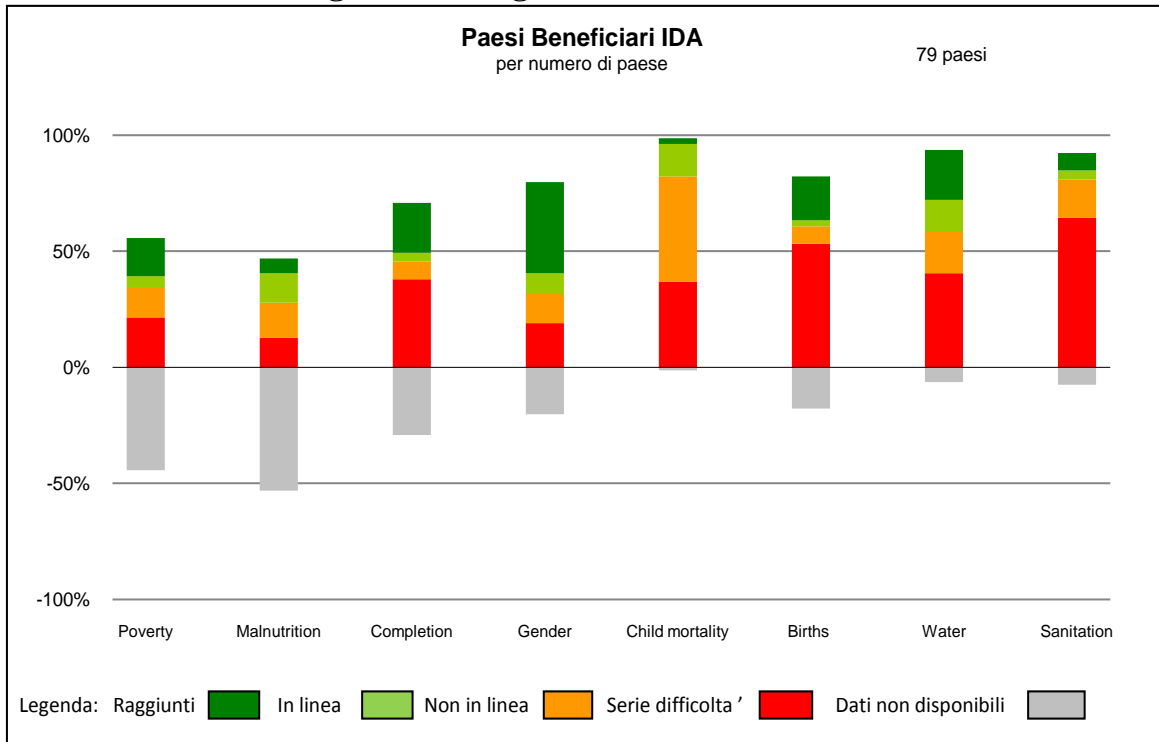
Obiettivi del Millennio



Fonte: Calcoli dello staff della BM in base al *World Development Indicators, 2010*.

Grafico 3

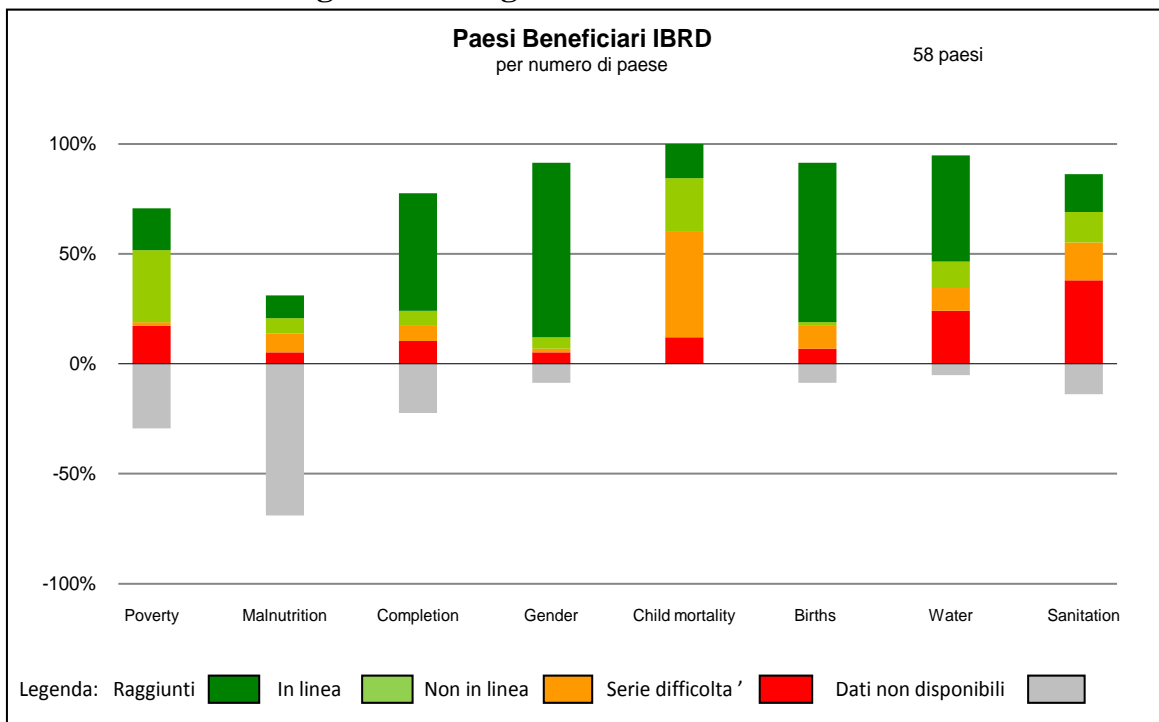
Livello di conseguimento degli Obiettivi del Millennio: Paesi IDA



Fonte: World Development Indicator

Grafico 4

Livello di conseguimento degli Obiettivi del Millennio: Paesi IBRD



Fonte: World Development Indicator

Grafico 5.

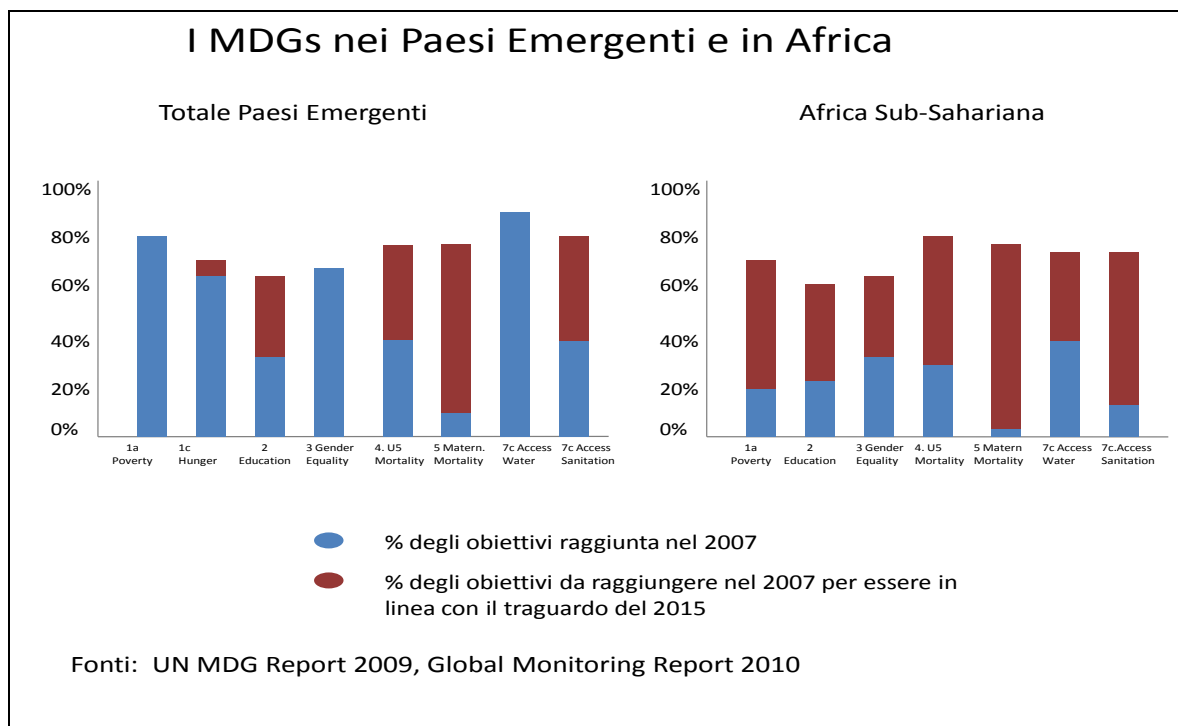


Grafico 6.

**Contributi storici a MDRI e IDA (IDA 10 - IDA 15)
(miliardi di dollari)**

