COMMISSIONE DELLE COMUNITA' EUROPEE

Bruxelles, 26.10.1998
COM(1999) 518 definitivo

COMUNICAZIONE DELLA COMMISSIONE

AL CONSIGLIO, AL PARLAMENTO EUROPEO
E AL COMITATO ECONOMICO E SOCIALE

sulla partecipazione comunitaria all'iniziativa di sgravio del debito dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC)

COMMISSIONE EUROPEA

Comunicazione della Commissione sulla partecipazione comunitaria all'iniziativa di sgravio del debito dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC)

L'iniziativa a favore dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC) è stata varata nel settembre 1996 dall'FMI e dalla Banca mondiale con il proposito di contribuire ad alleviare l'onere del debito dei paesi più poveri che hanno effettuato interventi di adeguamento in forma concertata e che sono decisi a lottare contro la povertà. Essa costituisce un'operazione coordinata di tutti i donatori, compresi in particolare quelli multilaterali, e riguarda i paesi più poveri che possono beneficiare di assistenza a condizioni molto agevolate da parte della BM e dall'FMI e sui quali grava un onere del debito giudicato insostenibile dopo che sono state applicate tutte le altre misure atte a ridurlo.

La Comunità, che è uno dei partner principali dei paesi in via di sviluppo, appoggia le iniziative di sviluppo principalmente tramite la concessione di aiuti non rimborsabili ed è pertanto un creditore multilaterale di importanza minore: rappresenta, ad esempio, appena il 2% circa del più recente costo totale stimato dell'iniziativa HIPC, equivalente al 4.3% circa dell'apporto fornito dai creditori multilaterali (13,3 miliardi di dollari).

Sin dall'inizio la Comunità ha appoggiato risolutamente l'iniziativa HIPC, alla quale ha dato la sua piena partecipazione per quanto riguarda i crediti nei confronti dei paesi APC ammissibili. La Comunità si è impegnata a far beneficiare in tempo utile di uno sgravio del debito tutti i paesi APC ammissibili all'assistenza HIPC come stabilito dalla decisione del Consiglio del 6 luglio 1998. Essa si è inoltre sforzata di

dare risposta ad alcuni problemi specifici, come la riduzione provvisoria del debito, tramite iniziative supplementari nella sua veste di donatore (allegato 1).

Al vertice G-7 di Colonia i ministri hanno accettato di comune accordo "un'iniziativa più ampia destinata ad approfondire, ampliare ed accelerare" gli interventi di sgravio del debito (allegato II). In conseguenza delle iniziative di potenziamento proposte, si prevede ormai che i costi totali risulteranno più che raddoppiati, arrivando a 27,4 miliardi di dollari.

Se verranno adottati gli obiettivi ambiziosi fissati al vertice G7 di Colonia, saranno ancora necessarie altre misure destinate a finanziare pienamente la quota multilaterale dell'iniziativa HIPC così potenziata:

Tabella 1: fabbisogno di finanziamento per l'iniziativa HIPC *(miliardi di dollari)*

Istituzioni (escl. FMI)	Fabbisogno totale di finanz.	Già identif.	Restante	di cui: breve termine
Banca mondiale	5.1	2.0	3.1	0.6
Bafs	2.0	0.6	1.4	0.8
BIS	1.0	0.4	0.6	0.6
Altri creditori multilat. (compresa CE)	2.9	1.8	1.1	0.6
Totale (compreso FMI)	13.3	-	6.2	2.6

Fonti: *'The Enhanced HIPC Framework: Financing the World Bank's HIPC Debt Relief', IDA, 26 agosto 1999, e aggiornamento manuale successivamente alle ultime riunioni annuali delle istituzioni di Bretton Woods.*

Sulle istituzioni multilaterali vengono esercitate sempre più forti pressioni affinché mobilitino internamente i fondi necessari per consentire loro di contribuire all'iniziativa HIPC così rafforzata e ridurre di conseguenza il disavanzo finanziario bilaterale. Per le banche multilaterali di sviluppo, il limite principale ad un aumento dei contributi è rappresentato dall'impossibilità di aumentare il finanziamento interno se non a scapito dei propri programmi di assistenza. In quanto alla Bafs, un'operazione del genere risulta quasi impossibile.

Durante le ultime riunioni annuali delle istituzioni di Bretton Woods a Washington, la comunità dei donatori ha adottato alcune decisioni programmatiche di ampio respiro che dovrebbero avere implicazioni significative per il gruppo dei paesi più poveri fortemente indebitati. Per la prima volta è stato messo in rilievo lo stretto rapporto fra strategie di riduzione delle povertà, programmi di adeguamento

strutturale ed iniziative di sgravio del debito. Il Fondo monetario internazionale e la Banca mondiale sono stati posti al centro di un complesso di strumenti di sviluppo più omogenei, efficaci e coordinati. La linea di credito agevolato dell'FMI per i paesi più poveri (ESAF) è stata riorientata in direzione della lotta alla povertà e trasformata in una nuova linea di credito per la riduzione della povertà e la crescita. La Banca mondiale e l'FMI prepareranno congiuntamente nuovi documenti sulle strategie di riduzione della povertà. Inoltre i creditori multilaterali e bilaterali hanno annunciato significativi contributi al finanziamento dell'iniziativa HIPC (e in particolare al suo speciale fondo fiduciario).

Malgrado gli impegni recentemente sottoscritti, il livello dei contributi bilaterali al fondo fiduciario HIPC (1,4 miliardi) resta insufficiente a coprire il restante disavanzo finanziario a breve termine, pari a di 2,6 miliardi (tabella 2). Inoltre l'impegno dell'amministrazione USA, sia pur piuttosto limitato (specie quando si tenga conto del bassissimo contributo degli Stati Uniti allo sgravio del debito bilaterale nel quadro di un'intensificazione dell'iniziativa a favore degli HIPC), deve ottenere l'assenso del Congresso americano, che non è ancora assicurato.

Tabella 2: appoggio bilaterale al Fondo fiduciario HIPC *(Milioni di dollari)*

	Contr.	Impegni passati	Impegni recenti	*Totale*		Contr.	Impegni passati	Impegni recenti	*Totale*
Australia	5			*5*	Lussemburgo	1			*1*
Belgio	4	8		*12*	Paesi Bassi	61	70		*131*
Canada	27			*27*	Norvegia	41			*41*
Danimarca	26			*26*	Portogallo	15			*15*
Francia		21		*21*	Spagna	15			*15*
Finlandia	14			*14*	Svezia	29			*29*
Germania		27	54	*81*	Svizzera	28			*28*
Grecia	1			*1*	Regno Unito	36	135	50	*221*
Irlanda	16			*16*	USA			650?	*650*
Italia		70		*70*					
Giappone	10			*10*	***Totale***	***329***	***331***	***754***	***1414***

Fonte: *'HIPC Initiative: Perspectives on the Current Framework and Options for Change', IDA, 2 aprile 1999, parzialmente aggiornata con informazioni ottenute dalla Commissione.*

Durante la stessa riunione, e facendo seguito ad una 'nota informativa' dei servizi della Commissione su un eventuale contributo comunitario ad un'iniziativa HIPC allargata, la Presidenza del Consiglio europeo ha rilasciato la seguente dichiarazione:

"L'Unione europea è disposta a utilizzare fondi nel quadro degli strumenti FES esistenti per contribuire in misura significativa a ridurre l'onere del debito degli stati ACP ammissibili all'iniziativa HIPC, e a tal fine rivolgerà agli stati ACP una proposta positiva in tal senso. Gli stati non ACP dovranno ottenere un trattamento equo nel quadro della strategia globale della comunità internazionale. Questa iniziativa dovrebbe includere contributi finalizzati all'annullamento del debito, dell'ordine di grandezza di un miliardo di euro."

La proposta della Commissione, che fa seguito alla succitata 'nota informativa', deve essere vista in questa prospettiva.

* *

La decisione adottata il 6 luglio 1998 dal Consiglio su proposta della Commissione ha confermato la piena partecipazione della Comunità all'iniziativa originaria in qualità sia di donatore che di creditore:

- in qualità di donatore, mettendo a disposizione le risorse supplementari nel quadro dell'VIII strumento di adeguamento strutturale del FES per i paesi che hanno raggiunto il "punto di decisione";
- in qualità di creditore, utilizzando in primo luogo gli interessi maturati sui fondi FES per ridurre direttamente (al livello concordato per i donatori multilaterali) il debito dei paesi che hanno raggiunto il "punto di completamento" .

Poiché queste due dimensioni non riguardavano gli HIPC non ACP, il finanziamento (40 milioni di ecu) è stato attinto unicamente al FES.

La riduzione del tasso di ammissibilità, l'applicazione retrospettiva di nuovi criteri, il maggior numero di paesi e l'accresciuta rapidità del processo decisionale, tutti questi elementi aumenteranno il costo dell'azione rafforzata in modo tale da rendere insufficienti sia l'interesse maturato sui fondi FES, sia gli eventuali rimborsi previsti dalla decisione del Consiglio del luglio 1998.

Il contributo globale UE può essere finanziato principalmente mediante risorse non stanziate dell'VIII e del precedente FES. Tuttavia, in considerazione del rafforzamento dell'iniziativa, la Commissione propone che venga anche affrontato il problema dell'indebitamento esterno degli HICP non ACP, da sostenere con risorse di bilancio. Per quanto riguarda i paesi ACP, le risorse disponibili, basate sul FES e di

importo superiore a un miliardo di ecu, hanno origine principalmente nella cooperazione con i paesi non competitivi per i quali non sono state stanziate risorse programmabili; alcune sono anche frutto della programmazione per quota nel quadro della revisione di Lomé IV, il che significa che per un certo numero di paesi che registrano risultati insoddisfacenti non è stata mobilitata la seconda quota di risorse programmabili; va infine ricordato che certi fondi STABEX non utilizzati potrebbero rendersi disponibili successivamente allo scadere di Lomé IV, il 29 febbraio 1999.

Per qualsiasi mobilitazione delle risorse FES sarà tuttavia necessaria una decisione del Consiglio dei ministri ACP-CE, in quanto l'iniziativa comunitaria proposta esula dalle normali procedure della Convenzione di Lomé. Per preparare una tale decisione andrà avviato nel prossimo futuro un dialogo fra la Comunità europea e i suoi partner ACP. Analogamente, l'utilizzo di fondi provenienti dal bilancio generale a sostegno dell'iniziativa per i paesi non ACP avrà luogo conformemente alle strategie di cooperazione della Commissione nei confronti di tali paesi. La base giuridica dell'azione comunitaria sarà rappresentata dal regolamento ALA n. 443/92, che dà particolare rilievo ad un rinnovato impegno alla riduzione della povertà (articolo 4) e al sostegno comunitario destinato a consentire ai paesi partner dell'UE di superare problemi macroeconomici e strutturali (articolo 5).

* *

La proposta della Commissione si basa su tre elementi:

Ruolo di creditore della Comunità:

Per tutti i creditori multilaterali è per il momento impossibile quantificare in forma definitiva il contributo di ciascuno all'iniziativa. Certi paesi risulteranno del resto idonei a beneficiarne (ammesso che ci riescano) nel 2001 o negli anni successivi, e solo allora si potrà disporre di un'analisi attendibile del loro livello di indebitamento. Di conseguenza, il grado di riduzione futura del debito può essere stimato solo in forma molto approssimativa per la totalità dei paesi ammissibili (allegato 3).

Stando alle stime attuali, e a fronte di un debito comunitario esigibile (arretrati compresi) dell'ordine di 1,3 miliardi di euro in valore attuale netto, il costo del contributo comunitario per i paesi potenzialmente ammissibili si situerebbe intorno ai

550 milioni di euro (allegato 4), di cui 40 milioni già ottenuti con la decisione del luglio 1998 grazie all'interesse maturato nel quadro dei precedenti FES.

La mobilitazione dei necessari finanziamenti conferma il risoluto impegno politico della Comunità europea nei confronti dell'iniziativa. Queste risorse saranno comunque mobilitate caso per caso, anche per quanto riguarda il livello di arretrati da prendere in considerazione, previo parere favorevole del comitato FES, in modo tale che ciascuno dei paesi interessati possa, una volta raggiunto il "punto di completamento", rimborsare anticipatamente parte del suo debito alla Comunità su una base rappresentata dal valore attuale netto (allegato 5).

Ruolo di donatore della Comunità:

In aggiunta a tale importo, che corrisponde al ruolo di creditore della Comunità, la Commissione propone di attenersi agli orientamenti definiti dalla partecipazione della Comunità in qualità di donatore nel quadro dell'iniziativa HIPC originaria. Si tratta di accordare un premio sul sostegno all'adeguamento strutturale ai paesi ammissibili che hanno raggiunto il "punto di decisione" affinché possano disporre di adeguati finanziamenti per le riforme macroeconomiche destinate, a loro volta, a facilitare l'opera intrapresa per raggiungere il "punto di completamento" (allegato 1). Per valutare l'entità del premio si dovrà, in futuro, tenere conto anche del comportamento passato del paese beneficiario in materia di servizio del debito nei confronti della Comunità.

Un tale contributo sarebbe in linea con i due elementi - chiave della proposta di Colonia: la necessità di un sostegno adeguato ai paesi HIPC durante il periodo intermedio e la necessità di potenziare il contenuto sociale dell'intera operazione (allegato VI).

In passato, tale sostegno supplementare era finanziato mediante riallocazione dei fondi all'interno dello strumento di adeguamento strutturale, senza aumento dell'importo complessivo. Qualora dovesse verificarsi un massiccio ricorso a tale strumento nel prossimo futuro, dato il numero elevato di paesi che risulteranno ammissibili all'iniziativa nel corso dei prossimi 24 mesi non vi sarà un margine sufficiente a coprire i requisiti supplementari dei paesi interessati e occorrerà dotare

lo strumento di un maggior numero di risorse. A rendere opportuno un tale aumento è inoltre l'improbabilità di un'entrata in vigore del prossimo FES prima del 2002.

La Commissione ritiene che il contributo dato all'iniziativa HIPC dalla Comunità in quanto creditore dovrebbe trovare un riscontro in un aumento pari a 150 milioni di euro della dotazione nell'VIII strumento di adeguamento strutturale FES. Questo importo dovrà inoltre essere mobilitato attingendo a somme non stanziate dell'VIII e del precedente FES.

Il sostegno SAF sarà mobilitato caso per caso, ad integrazione del programma di adeguamento strutturale, ogniqualvolta un paese raggiungerà il "punto di decisione".

Ruolo della Comunità in quanto importante partner di sviluppo:

In quanto importante partner di sviluppo la Commissione ritiene che, oltre alla sua partecipazione in senso stretto al potenziamento dell'iniziativa HIPC, la Comunità debba contribuire al finanziamento complessivo dell'iniziativa, e specificamente al fondo fiduciario HIPC.

Un tale contributo supplementare sarebbe in linea con il sostegno apportato allo sviluppo in generale. Con questa impostazione la Comunità passa da una strategia consistente nell'integrare più efficacemente i paesi in via di sviluppo nel sistema mondiale degli scambi ad una politica di sostegno per la riduzione globale del debito e la lotta contro la povertà.

Questa partecipazione va tuttavia prospettata tenendo a mente la necessità di garantire un minimo di ripartizione equa dell'onere tra gli interessati. La Comunità non può, da sola, finanziare pienamente il disavanzo restante, e altri donatori dovrebbero svolgere il ruolo che loro spetta nel quadro del finanziamento dell'iniziativa.

Sarebbe inoltre logico che un contributo di questo tipo non venisse finanziato esclusivamente attingendo alle risorse FES non stanziate, ma fosse considerato piuttosto come un contributo alla riduzione globale del debito dei paesi poveri fortemente indebitati, fra i quali vanno anche annoverati paesi non ACP. In quanto tale, dovrebbe essere costituito di un mix adeguato di finanziamenti FES, idonei finanziamenti complementari prelevati sul bilancio generale e contributi di tutti gli interessati in un contesto UE definito di comune accordo.

Pur consentendo di preservare finanziamenti adeguati da destinare ai programmi esistenti, il prelievo di questo finanziamento sul bilancio generale comporterebbe una riallocazione delle risorse all'interno della dotazione finanziaria a favore dei programmi di cooperazione geografica non ACP di cui alla sottosezione B-7 (azioni esterne) del bilancio comunitario.

L'importo del contributo comunitario al fondo fiduciario HIPC potrebbe essere dell'ordine di grandezza di 200-300 milioni di euro, in funzione delle decisioni definitive adottate in materia di ripartizione equa dell'onere. L'82% sarebbe finanziato attingendo a risorse FES non stanziate (allegato 4), e il resto prelevato sul bilancio comunitario. Tenendo conto della distribuzione geografica e dell'ammissibilità dei paesi interessati alla riduzione del debito, la ripartizione dei prelievi su un periodo di tre anni, con inizio nel 1999, potrebbe essere approssimativamente del 15% dal capitolo B7-31, "cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'America latina" e 3% dal capitolo B7-30, "cooperazione con i paesi in via di sviluppo dell'Asia". Resta tuttavia da determinare la suddivisione precisa, anche in sede di discussioni con la Banca mondiale per quanto riguarda le modalità di tale operazione.

Il contributo comunitario al fondo fiduciario HIPC verrebbe destinato ad un uso specifico. Le risorse provenienti dal FES sarebbero destinate specificamente ai paesi ACP, e in linea di principio ai crediti Bafs nei confronti degli HIPC africani appartenenti al gruppo dei paesi ACP (con disposizioni specifiche per il solo paese ACP HIPC non africano: la Guyana). Le risorse prelevate sul bilancio contribuirebbero a finanziare la riduzione del debito degli HIPC asiatici o dell'America latina. Saranno adottate disposizioni specifiche volte ad assicurare che, a seguito del finanziamento UE all'iniziativa per la riduzione del debito multilaterale, i paesi beneficiari utilizzino le risorse interne così liberate per lo sviluppo del settore sociale.

Le modalità tecniche di un tale finanziamento combinato dell'eventuale contributo UE al potenziamento dell'iniziativa HIPC dovranno, come è ovvio, essere oggetto di valutazione attenta e dettagliata. In particolare saranno adottate misure specifiche volte ad assicurare una visibilità, una sorveglianza e un controllo adeguati del contributo UE all'iniziativa in generale e al fondo fiduciario in particolare.

In breve, la proposta della Commissione si configura come segue:

Contributo all'iniziativa in quanto creditore:	550 milioni euro
Aumento dello strumento di adeguamento strutturale:	150 milioni euro
Contributo al fondo fiduciario HIPC:	200-300 milioni euro
Totale	900-1000 milioni euro

ALLEGATI

alla comunicazione della Commissione sulla partecipazione comunitaria all'iniziativa di sgravio del debito dei paesi poveri fortemente indebitati (HIPC)

ALLEGATO 1

ATTUAZIONE DELLA DECISIONE DEL CONSIGLIO DEL 6 LUGLIO 1998

Otto paesi ACP hanno raggiunto il "punto di decisione" nel 1997 e 1998 e sono pertanto interessati dalla decisione del 6 luglio 1998. Con l'introduzione dei nuovi criteri tutti questi paesi, anziché solo sei, dovrebbero prima o poi risultare in possesso dei requisiti necessari per lo sgravio del debito.

Di questi otto, solo tre (Uganda, Guyana e Mozambico) hanno finora raggiunto il "punto di completamento" nel quadro dell'iniziativa HIPC. A seguito della decisione di finanziamento adottata il 24 luglio 1998 dalla Commissione, tutti gli obblighi finanziari restanti dell'Uganda, sotto forma di prestiti speciali, sono stati annullati per un importo di 4.590.000 ecu. Sarà ben presto sottoposta al comitato FES una proposta di finanziamento per la Guyana. Ovviamente in entrambi i casi una riduzione supplementare verrà effettuata solo quando saranno noti i nuovi obiettivi in materia di sgravio del debito. Il Mozambico rappresenta un caso più complesso, perché una quota consistente di capitale di rischio deve essere oggetto di esborso iniziale e ciò pone un certo numero di problemi tecnici. Poiché il punto di completamento è stato deciso solo da poco tempo, la Commissione intende aspettare alcune settimane/alcuni mesi, in concomitanza con la riforma degli obiettivi di sgravio, così da passare direttamente alla versione definitiva del piano.

Sin da quando ha aderito all'iniziativa HIPC la Commissione ha ritenuto che, considerate le dimensioni assunte dal problema del debito nei paesi ACP, non bastasse limitarsi ad assolvere pienamente i propri impegni di creditore. Di qui la sua decisione di procedere

ad una nuova ripartizione dello strumento di adeguamento strutturale (SAF) e di aumentare gli stanziamenti HIPC del 15% (o del 10% per i paesi che già beneficiavano di un premio del 15% sotto forma di sostegno all'integrazione regionale) nel corso del periodo intermedio. Dall'allegato 3 risulta che molti paesi beneficeranno di questa misura nel quadro degli stanziamenti 1999-2000.

Si noti che questa iniziativa della Comunità ha prefigurato l'appello formulato dal G7, che invitava a sostenere l'iniziativa HIPC in fase di avvio del periodo intermedio; lo stesso dicasi della sua intenzione di potenziare il contenuto sociale del processo collegato all'iniziativa (cfr. allegato 6).

ALLEGATO 2

PRINCIPALI LE CARATTERISTICHE DELL'INIZIATIVA RAFFORZATA

Facendo seguito all'adozione di una serie di iniziative da parte di vari Stati membri, la riunione G7 svoltasi ai primi di giugno di quest'anno a Colonia ha deciso di facilitare e potenziare l'accesso dei paesi poveri fortemente indebitati all'iniziativa HIPC.

Le proposte formulate a Colonia, che sono state successivamente avallate dalle istituzioni di Bretton Woods, si imperniano su tre assi principali che si possono riassumere nello slogan "*approfondire, ampliare, accelerare*".

- "Approfondire" la riduzione del debito:

  * ridurre dal 200-250% al 150% il rapporto debito-esportazioni al valore attuale netto (VNA), necessario per beneficiare dell'iniziativa;

  * rendere più flessibili le condizioni di accesso allo "sportello fiscale" abbassando le soglie di ammissibilità per quanto riguarda il grado di apertura delle economie dei paesi beneficiari e il reddito in proporzione del PIL[1];

  * applicare retrospettivamente questi nuovi criteri ai paesi che hanno già raggiunto i punti di decisione o completamento, così che non risultino penalizzati per essersi conformati più sollecitamente alle condizioni fissate;

  * fissare obiettivi definitivi in materia di riduzione del debito quando viene raggiunto il punto di decisione, ossia quando si decide che un paese è in possesso delle qualifiche prescritte (senza possibilità di revisione, come avvenuto finora, al punto di completamento, cioè quando si riconosce che un paese ha soddisfatto le condizioni fissate e i creditori iniziano a ridurre l'ammontare del debito), in modo che l'aumento del PIL o delle esportazioni non penalizzi il beneficiario.

- "Ampliare" il campo di applicazione dell'iniziativa:

---

[1] Per beneficiare dello "sportello fiscale", ossia avere diritto a fruirne anche quando il valore attuale netto del debito è inferiore al 150% delle esportazioni, è ormai sufficiente che il rapporto indebitamento-entrate al valore attuale netto sia superiore al 250% (contro un precedente 280%), che le esportazioni rappresentino appena il 30% del PIL (contro un precedente 40%) e che le entrate superino il 15% dello stesso PIL (contro un precedente 20%).

* grazie alle modifiche sopra delineate il numero di HIPC che dovrebbero in definitiva risultare idonei a beneficiare dell'iniziativa passerebbe da 26 a 33 (su 41), o anche 36 includendo Liberia, Sudan e Somalia.

- "Accelerare" il processo di riduzione:

  * le istituzioni finanziarie internazionali e altri creditori multilaterali che lo desiderino offriranno uno sgravio del servizio del debito durante il periodo intermedio, cioè tra i punti di decisione e di completamento;

  * il punto di completamento diventerà "fluttuante", nel senso che i paesi beneficeranno di uno sgravio definitivo del debito non appena avranno soddisfatto tutte le condizioni fissate, anche se ciò avverrà prima dei tre anni sinora fissati come periodo intermedio.

ALLEGATO 3:

ELENCO DEI PAESI POTENZIALMENTE AMMISSIBILI

Punto di decisione raggiunto nel 1997

Benin, Bolivia, Burkina Faso, Guyana, Uganda.

Punto di decisione raggiunto nel 1998

Costa d'Avorio, Mali, Mozambico, Senegal.

Punto di decisione previsto nel 1999

Ciad, Etiopia, Ghana, Guinea, Honduras, Laos, Malawi, Mauritania, Nicaragua, Nigeria, Tanzania, Togo, Zambia.

Punto di decisione previsto nel 2000

Camerun, Congo, Guinea-Bissau, Madagascar, Ruanda, Sierra Leone.

Punto di decisione previsto nel 2001 o in anni successivi

RCA, Burundi, Myanmar, Sao Tome & Principe, RDC, Liberia, Somalia, Sudan.

ALLEGATO 4

METODO DI CALCOLO DEL CONTRIBUTO COMUNITARIO

Per poter dedurre il livello del contributo comunitario dai dati presentati negli allegati 3 e 5, sarebbe necessario disporre di una stima attendibile delle percentuali di riduzione del debito che saranno decise. Ciò è però impossibile in quanto ci troviamo in un periodo di transizione.

- Nel caso dei paesi già avviati al punto di decisione che li rende atti a beneficiare della riduzione del debito, dobbiamo aggiornare le cifre precedentemente calcolate alla luce dei nuovi principi di Colonia, operazione che non può che risultare approssimativa.[2]

- I dati disponibili per altri paesi ammissibili ma non ancora in possesso dei necessari requisiti sono ancora più insoddisfacenti, dal momento che non disponiamo di stime attendibili dei parametri economici e non sappiamo quale sia il tasso di sconto che verrà utilizzato per calcolare il valore attuale netto.

Non possiamo pertanto pretendere di fornire stime che non siano approssimative e occorrerà tenere conto di un ampio margine di errore. Le istituzioni di Bretton Woods hanno cercato di fornire una stima più precisa ed hanno calcolato che il costo totale dell'iniziativa passerà da 6,2 miliardi a 13,3 miliardi di dollari per tutti i creditori multilaterali, il che significa che i principi adottati a Colonia ne raddoppieranno più o meno il costo.

La tabella seguente, elaborata sulla base delle stime correnti, fornisce la disaggregazione geografica del costo totale.

Tabella 3: disaggregazione geografica del costo totale (%)

	% del costo totale, tutti i paesi HIPC	% del costo totale, tutti i paesi HIPC tranne Somalia, Sudan e Liberia (SSL)
ACP	86	113
di cui: ACP tranne SSL	*62*	*82*
di cui: ACP non africani	*1*	*2*
ALAT	11	15
Asia	2	3

***Fonte**: Banca mondiale*

Nel caso particolare della Comunità va osservato che il debito esigibile "europeo" è di tre tipi: prestiti speciali, capitali di rischio, e prestiti sulle risorse proprie BEI. Quando si tratterà di partecipare all'iniziativa HIPC la Comunità assumerà i primi due tipi di debito

---

2 In linea di massima il costo della partecipazione all'iniziativa è d'ora in poi fissato al punto di decisione sulla base dei dati economici attuali; non sono però chiare le modalità di applicazione retrospettiva dei criteri ai paesi che lo hanno già raggiunto. Ci si può chiedere ad esempio se si terrà conto dell'evoluzione dei parametri e dei dati macroeconomici (esportazioni, entrate, PIL e, soprattutto, tassi di sconto) o se i nuovi parametri saranno applicati meccanicamente ai dati originari.

e la BEI il terzo (la Banca ha accettato la richiesta del Consiglio contenuta nella decisione del 6 luglio 1998). Risultano così chiaramente identificabili i rispettivi ambiti di responsabilità.

Il problema è dovuto al fatto che tecnicamente non è possibile né utilizzare direttamente le stime di Bretton Woods[3], né effettuare stime paese per paese, per quanto approssimative[4].

Dati questi limiti, è risultato necessario adottare un'impostazione pragmatica. Si è deciso di applicare, sulla base di cifre fornite dalla BEI (che comunica i piani di ammortamento, e quindi i valori attuali netti di ciascuno dei prestiti speciali e delle operazioni con capitali di rischio), la percentuale di riduzione meno sfavorevole disponibile, ossia quella derivata dalle stime *medie* delle istituzioni di Bretton Woods.

Nel documento preliminare trasmesso da queste istituzioni[5] la cifra presentata per la partecipazione europea è di 731 milioni di dollari ai valori del 1998. Essa rappresenta il 41% del valore attuale netto del debito ACP nei confronti della Comunità e della BEI, arretrati compresi (1,8 miliardi di dollari). In termini relativi, quest'ordine di grandezza rispecchia l'aumento del costo totale dell'iniziativa per i creditori multilaterali; nella precedente relazione (1998) sulla partecipazione comunitaria all'iniziativa è stata utilizzata come ipotesi di lavoro una riduzione media del 20% del debito.

Per quanto riguarda l'inclusione degli arretrati nella base esigibile, va ricordato che l'applicazione delle norme è stata resa meno rigorosa. In passato il trattamento degli arretrati dovuti ai creditori multilaterali del quadro dell'iniziativa HIPC si era basato sul

---

3 Non solo tali stime non distinguono fra i diversi tipi di crediti europei sopra elencati, ma il loro calcolo del valore attuale netto porta a risultati che, stando alle informazioni a noi disponibili, sono nell'insieme eccessivi. Inoltre, utilizzare le stime di Bretton Woods significa adottare calcoli in dollaro e la Commissione ha sempre dichiarato esplicitamente di utilizzare solo EURO per i suoi calcoli di lavoro, e che nel quadro della sua partecipazione all'iniziativa si riterrebbe vincolata unicamente dalle riduzioni percentuali del valore attuale netto (e non dalle unità). La principale causa della differenza riscontrata tra le cifre di Bretton Woods e quelle della BEI sembrerebbe dovuta ai tassi di cambio utilizzati.

4 La Banca mondiale, che centralizza le informazioni raccolte del quadro dell'iniziativa HIPC, dispone di tali stime. Con esse la Banca ha creato una matrice di coefficienti di riduzione sulla cui base ha calcolato le riduzioni del debito per ciascuno dei paesi potenzialmente ammissibili, ma non ha voluto pubblicare né questa matrice, né una tabella che permettesse di dedurne il contenuto, ritenendo che potessero suscitare speranze immotivate e conferire uno status troppo ufficiale a quelle che altro non sono che stime. La Commissione si troverebbe confrontata allo stesso problema se cercasse di raccogliere informazioni per effettuare stime proprie.

5 Valutazione preliminare dei costi per le singole Banche multilaterali di sviluppo-BEI/EU, riunione Banche multilaterali di sviluppo, venerdì 25 giugno 1999.

principio che tutti gli arretrati dovessero essere liquidati prima che un HIPC potesse essere considerato ammissibile all'assistenza nel quadro dell'iniziativa (al punto di decisione), in modo da consentire a tutti i donatori di prendere parte alla riduzione del debito[6]. Ciò vale tuttora: la riduzione del debito vera e propria non assumerà forma definitiva fino a quando non saranno stati liquidati tutti gli arretrati dovuti ai creditori multilaterali. Tuttavia le stime fornite dalla Banca mondiale includono ora nella base di calcolo del tasso di riduzione gli arretrati, che vengono trattati come facenti parte del debito ordinario. Su questo problema è stata raggiunta un'intesa con tutti i creditori multilaterali che partecipano all'iniziativa, intesa confermata durante la riunione delle banche multilaterali di sviluppo tenutasi il 1° ottobre a Washington.

Secondo cifre comunicate dalla BEI (cfr. tabella 4), alla data del 31 dicembre 1998 il valore attuale netto al 4.5% dei prestiti speciali e dei capitali di rischio interessati dall'iniziativa era pari a 1.209 milioni di euro, arretrati esclusi, e a 1.340 milioni di euro arretrati compresi. Applicando a quest'ultimo importo il tasso del 41%, otteniamo 549 milioni di euro, (o 516 milioni di euro escludendo Sudan, Somalia e la Liberia). In considerazione del margine di errore indotto dalla metodologia precedentemente usata[7], anche se è molto improbabile che Sudan, Somalia e Liberia

---

6 Finora la Comunità, che viene trattata come creditore preferenziale, si è sempre attenuata rigorosamente a questo principio nella sua assistenza ai paesi terzi, e gli aiuti forniti nel quadro HIPC non hanno reso finora necessario un trattamento eccezionale (l'Uganda è l'unico paese ACP che abbia ricevuto un aiuto alla riduzione del debito da parte della Comunità senza avere debiti arretrati nei confronti di quest'ultima).

7 Applicando la base dati BEI, il tasso di riduzione medio "europeo" tratto dalle stime della Banca mondiale, al di là dei problemi qualitativi sopra menzionati, rappresenta decisamente una soluzione "di ripiego". In primo luogo vi sono grandi differenze nella ripartizione geografica dei prestiti sulle risorse proprie, da una parte (in numero minore e concentrati su un piccolo gruppo di paesi), e dei prestiti speciali e capitali di rischio, dall'altra. Uno dei principali debitori BEI in termini di prestiti sulle risorse proprie è la Costa d'Avorio, e nel caso di questo paese la riduzione del debito sarà nettamente inferiore alla media. Pertanto il ricorso al tasso medio "europeo" (inclusa cioè la BEI) per tutti i crediti relativi ai prestiti speciali e ai capitali di rischio tende a sottovalutare la riduzione del debito necessaria nel quadro dell'iniziativa. Inoltre, i dati forniti dalla BEI danno il valore attuale netto al 31 dicembre 1998: ciò significa che dovranno essere aggiunti tutti i nuovi pagamenti effettuati dopo questa data, ma prima della data limite fissata per il calcolo del VNA al punto di decisione. Tuttavia, se questi primi due elementi tendono ad indurre una sottovalutazione, scegliendo un tasso di sconto adeguato a quello che sarebbe il tasso di riferimento per un punto di decisione situato alla fine del 1998 (4,5%) si sopravvaluterebbe per contro il VNA del debito comunitario. Per i paesi che hanno già raggiunto il punto di decisione il tasso di sconto di riferimento è di fatto più elevato e il VNA di conseguenza inferiore. Se continuerà la tendenza al rialzo dei tassi di interesse, le stesse considerazioni si applicano ai paesi che risulteranno in possesso dei necessari requisiti nel 2000 o negli anni successivi. Dovranno essere inoltre presi in considerazione i pagamenti che continuano ad essere versati nel quadro dei diritti di prelievo, nonché i rimborsi effettuati fino al punto di completamento, che dovranno essere defalcati dal valore dei debiti comunitari alla data del 31 dicembre 1998. In assenza di informazioni che ci aiutino a decidere quale sarà il fattore predominante in futuro, dovremo basarci sull'ipotesi di una

beneficino dell'iniziativa, sarebbe preferibile assicurarsi un margine di sicurezza sufficiente e utilizzare una cifra improntata a criteri di prudenza, pari a circa 550 milioni di euro[8].

Questa cifra include una stima del nostro eventuale contributo all'ammortamento del debito di Somalia, Sudan e Liberia, oltreché dei paesi con i quali la Comunità ha sospeso la cooperazione. Dal punto di vista metodologico si noti che tutte le cifre sopra citate sono state calcolate al 31 dicembre 1998. Altrimenti detto, si dovranno defalcare gli importi rimborsati dagli HIPC fino alla data in cui ha avuto inizio la riduzione del debito.

Per quanto riguarda i paesi con i quali è stata sospesa la cooperazione, si tratta di un problema di difficile soluzione. Non è dato vedere come la Commissione possa impegnarsi a partecipare all'iniziativa per questi paesi, a meno di una ripresa della cooperazione[9], che peraltro non può essere esclusa anche a breve termine. Sarebbe pertanto prudente includere il costo potenziale di un'eventuale ammissibilità di questi paesi, sebbene è probabile che nel loro caso la Comunità partecipi molto più tardi di altri creditori multilaterali.

Più in generale, la partecipazione comunitaria all'iniziativa sarà scaglionata su vari anni e il suo costo andrebbe esaminato su un arco di tempo che va oltre gli scadenzari provvisori di cui all'allegato 3. Poiché d'ora in poi il punto di completamento sarà fluttuante, lo scadenzario dei costi ha più che mai carattere puramente indicativo. Inoltre, anche se alcuni paesi presenteranno le carte in regola prima del previsto, è altamente probabile che questo anticipo sia compensato da un ritardo da parte di altri paesi. Il punto di completamento potrebbe essere insomma raggiunto dopo più di tre anni dal punto di decisione. Inoltre, sebbene il trattamento degli arretrati sia stato "potenziato", sul piano pratico permane il rischio che, a prescindere dalle vicissitudini di carattere geopolitico (alcuni potenziali beneficiari sono in guerra o politicamente molto fragili), molti paesi

---

compensazione reciproca, ma in tal caso occorrerà accettare un margine di sicurezza significativo quando sarà presentato l'esito della stima.

8 Di cui 40 milioni di euro già assicurati con la decisione del luglio 1998 e ottenuti grazie agli interessi maturati sui FES precedenti.

9 Questa considerazione risulta evidente se si considera che ridurre il debito di questi paesi equivale in un certo modo a fornire loro aiuti finanziari, poiché in tal modo si liberano risorse che altrimenti sarebbero state dirottate verso il servizio del debito.

non riescano a raggiungere in tempo le date teoriche di completamento perché incapaci di liquidare completamente gli arretrati.

Tabella 4: costo teorico sulla base delle riduzioni medie (EUR)

	Totale crediti		Di cui: prestiti speciali		Arretrati	Costo teorico(4)
	Valore nominale	VNA (1) (a)	Valore nominale	VNA (1)	(b)	0.41 x (a+b)
Angola	2.107.710	**1.676.812**	0	**0**	978.881	1.088.834
Benin	15.885.850	**10.264.038**	2.796.735	**1.591.466**		4.208.256
Burkina	45.536.152	**32.201.534**	11.629.399	**6.930.186**	10.477	13.206.925
Burundi	54.201.588	**32.300.611**	42.689.409	**23.511.196**	5.680.753	15.572.359
Camerun	83.838.177	**46.607.965**	81.171.648	**44.511.617**		19.109.265
RCA	13.916.421	**10.790.989**	4.454.571	**2.595.257**	1.303.805	4.958.865
Ciad	8.142.926	**5.824.017**	5.331.606	**3.601.913**	30.913	2.400.521
Congo	47.480.297	**29.494.208**	37.085.907	**21.376.347**	16.323.192	18.785.134
Congo (RDC)	138.731.707	**86.595.910**	108.529.321	**63.171.978**	44.378.977	53.699.704
Costa d'Avorio	82.059.529	**50.724.419**	66.246.525	**38.505.539**	11.400	20.801.686
Ethiopia	81.595.071	**55.827.759**	32.650.644	**18.248.946**	11.000	22.893.891
Ghana	47.409.459	**33.638.739**	29.437.474	**18.416.877**		13.791.883
Guinea	145.616.087	**94.177.740**	63.971.201	**35.123.489**	4.402.095	40.417.732
Guinea-B.	5.610.600	**5.610.600**			902.140	2.670.223
Guinea Eq.	4.403.616	**3.346.207**			2.602.258	2.438.871
Guyana	51.096.680	**29.316.417**	43.174.114	**23.072.409**		12.019.731
Kenya	144.989.180	**95.773.260**	87.432.193	**51.447.287**	1.596.039	39.921.413
Liberia	6.400.453	**3.877.330**	5.828.853	**3.305.730**	1.286.313	2.117.094
Madagascar	49.098.029	**32.068.513**	30.170.338	**16.967.571**		13.148.090
Malawi	89.070.772	**57.431.596**	31.088.890	**17.418.722**	23.733	23.556.685
Mali	57.263.432	**39.994.067**	26.078.948	**14.742.812**		16.397.567
Mauritania	59.223.561	**40.951.983**	28.176.598	**15.692.864**		16.790.313
Mozambico	45.115.734	**30.361.150**	7.687.004	**3.235.408**	1.205.131	12.942.175
Nigeria	34.272.625	**21.140.877**	24.256.962	**13.051.789**	6.169.543	11.197.272
Ruanda	35.652.251	**23.535.877**	23.735.701	**13.886.726**	7.073.035	12.549.654
Sao T. & P.	1.103.932	**941.410**	0	**0**		385.978
Senegal	93.860.217	**58.439.695**	66.365.451	**37.302.249**	24.762	23.970.427
Sierra Leone	34.368.124	**22.078.084**	17.479.696	**9.745.864**	2.243.708	9.971.935
Somalia	19.022.338	**16.403.094**	0	**0**	5.558.634	9.004.308
Sudan	37.676.792	**30.105.038**	12.471.873	**7.878.929**	23.340.592	21.912.708
Tanzania	75.067.684	**51.887.432**	36.289.449	**22.940.210**	569.059	21.507.161
Togo	29.459.809	**19.489.507**	23.005.303	**14.484.995**	1.166.281	8.468.873
Uganda (3)	41.664.619	**36.089.050**	(4)	**4.590.000**		14.796.510
Zambia	161.261.860	**100.477.562**	136.403.621	**80.297.394**	3.558.294	42.654.701
Totale HC (2)	1.542.271.432	**1.009.753.649**	894.067.425	**516.006.485**	**46.306.967**	**432.984.853**
Totale - SSL	1.779.103.698	**1.159.058.028**	1.067.338.707	**616.461.110**	**100.265.476**	**516.322.637**
Totale	1.842.203.281	**1.209.443.489**	1.085.639.433	**627.645.769**	**130.451.015**	**549.356.747**

(1) VNA=valore netto attualizzato al 4.5% il 1° gennaio 1999.
(2) Totale HCS = Totale ad esclusione dei paesi con i quali è attualmente sospesa la cooperazione: Somalia, Sudan e Liberia (SSL) + RDC, Nigeria, Sierra Leone e Togo.
(3) Nel caso dell'Uganda non vi sono più prestiti speciali perché questi sono stati estinti nel quadro della partecipazione comunitaria all'iniziativa HIPC. Applicando il principio della retroattività abbiamo però aggiunto al VNA dei nostri crediti il valore che tali prestiti speciali avevano all'epoca del rimborso anticipato.
(4) Costo teorico della partecipazione comunitaria se si applica un tasso del 41% al VNA dei crediti comunitari, arretrati compresi.

ALLEGATO 5

I PRINCIPI ALLA BASE DEL CONTRIBUTO COMUNITARIO

La Comunità europea partecipa pienamente all'iniziativa HIPC fornendo assistenza ai paesi ritenuti ammissibili allo scopo di aiutarli a ridurre il valore attuale netto dei loro obblighi finanziari esterni nei confronti della Comunità. A tal fine la Comunità mette a disposizione aiuti non rimborsabili che verranno utilizzati dai paesi ammissibili per far fronte al debito in essere e agli obblighi di servizio del debito nei confronti della Comunità. Tale assistenza, unitamente alle risorse fornite da altri creditori, consentirà ai paesi ammissibili di conseguire l'obiettivo di sostenibilità del debito, specifico per ciascun paese, concordato nel quadro dell'iniziativa HIPC.

Tale assistenza verrà utilizzata dai paesi beneficiari essenzialmente per il rimborso anticipato dei prestiti a condizioni speciali in essere sulla base del valore netto attuale. Qualora tale azione non sia sufficiente per conseguire il livello concordato di riduzione del debito in base al valore netto attuale, il paese beneficiario utilizza l'assegnazione degli aiuti non rimborsabili per far fronte agli obblighi relativi al capitale di rischio in essere nei confronti della Comunità.

La Commissione adotta, caso per caso, decisioni specifiche in merito alla fornitura di assistenza a ciascun paese ACP ammissibile, in conformità delle norme e delle procedure stabilite nel capitolo IV dell'Accordo interno. La decisione della Commissione sulla portata dell'assistenza da fornire in ciascun caso consente la necessaria riduzione del valore netto attuale degli obblighi finanziari esterni in essere di quel paese nei confronti della Comunità ed è coerente con il metodo dell'iniziativa HIPC. Le decisioni specifiche per ciascun paese devono anche tener conto della struttura dell'esposizione del paese nei confronti della Comunità, dell'auspicabile semplicità amministrativa delle proposte selezionate per ciascun caso e della necessità di garantire un trattamento equo a tutti i paesi ammissibili. Ciascuna decisione specifica per ogni paese illustra le modalità, i termini e le condizioni di attuazione della decisione del 6 luglio 1998.

ALLEGATO 6

IL NESSO TRA L'INIZIATIVA E LA RIDUZIONE DELLA POVERTÀ

Una volta lanciata l'iniziativa "approfondire, ampliare, accelerare" il G7 non ha dormito sugli allori, ma ha formalmente invitato l'FMI e la Banca mondiale a conferire una priorità molto più elevata alla riduzione della povertà sia nelle loro operazioni che nel processo di sgravio del debito. Sono stati esplicitamente menzionati gli strumenti di adeguamento strutturale rafforzati dell'FMI.

Non è ancora del tutto chiaro quale sarà la risposta operativa delle istituzioni di Bretton Woods, ma si profila ovviamente un cambiamento radicale nel modo in cui verranno d'ora in poi elaborati i programmi di adeguamento strutturale e i documenti programmatici.

Il potenziamento della dimensione sociale è in perfetto accordo con le preoccupazioni nutrite da lungo tempo dalla Comunità e con i nuovi orientamenti elaborati dalla Commissione in materia di adeguamento strutturale.

I programmi di sostegno all'adeguamento strutturale della Comunità sono stati anzi progettati proprio per corroborare ed ampliare la dimensione sociale dei programmi negoziati con l'FMI. Sin dall'inizio l'obiettivo principale è stato quello di garantire la spesa sociale e far sì che l'adeguamento non venisse realizzato a scapito delle norme sociali. Un altro obiettivo è stato quello di allargare il necessario processo di adeguamento al di là della sfera puramente monetaria/finanziaria così da rendere più efficiente la gestione pubblica dei settori sociali. In altri termini, la Commissione ha sempre cercato di insistere sulla dimensione sociale dell'adeguamento, arrivando a stabilire forme proprie di condizionalità riferite specificamente a considerazioni di ordine sociale. In questo senso l'appello del G7 costituisce una risposta a preoccupazioni da lungo tempo espresse dalla Comunità.

Esso si inquadra inoltre perfettamente con i nuovi orientamenti della Commissione in materia di adeguamento strutturale. Dalle discussioni tra la maggior parte dei grandi donatori nel quadro del programma speciale di assistenza (SPA) è emersa ancor più chiaramente la necessità di prospettare una riforma della condizionalità. La Commissione

ha svolto un ruolo fondamentale in questo processo. Un progetto pilota da lei realizzato nel Burkina Faso ha prodotto vari strumenti che potrebbero cambiare radicalmente il concetto stesso di programma di adeguamento strutturale, principalmente subordinando la concessione dell'aiuto ad indicatori di prestazione focalizzati principalmente sulle esigenze di ordine sociale della popolazione.

La più recente comunicazione della Commissione sull'adeguamento strutturale trae un certo numero di conclusioni da queste iniziative e si è già deciso di cominciare ad attuare i nuovi orientamenti, ad esempio nel Madagascar e nel Senegal. Il principio fondamentale consiste nel concentrare l'attenzione sui risultati delle riforme anziché sulle riforme in sé. Ciò significherà che: 1) i programmi di riforma avranno una prospettiva più a lungo termine; 2) i paesi interessati dovranno assumere una maggiore responsabilità per la scelta delle misure adottate e per il ritmo e l'ordine delle riforme; sarà incoraggiata la trasparenza, gli obiettivi diventeranno più espliciti e i programmi saranno valutati a seconda dei risultati. Obiettivi prioritari saranno la riduzione della povertà e la crescita istituzionale.

La Commissione spera che le istituzioni di Bretton Woods mettano a frutto queste esperienze e producano una risposta operativa alla richiesta del G7 in senso conforme ai principi SPA.