



Innst. 114 S

(2011–2012)

Innstilling til Stortinget fra utenriks- og forsvarskomiteen

Prop. 40 S (2011–2012)

Innstilling fra utenriks- og forsvarskomiteen om samtykke til at Norge deltar i kapitalpåfyllingen av Det internasjonale utviklingsfondet (IDA-16)

Til Stortinget

1. Sammendrag

1.1 Innledning

Regjeringen ber om Stortingets samtykke til deltakelse i påfyllingen av Det internasjonale utviklingsfondet (International Development Association - IDA). IDA er Verdensbankens utviklingsfond for de fattigste landene, som ut i fra sin økonomiske situasjon ikke bør ta opp lån på vanlige vilkår i Verdensbanken. Fondet gir lån på «myke» vilkår og gavemidler til utviklingsfremmende og fattigdomsreduserende formål og er den viktigste enkeltkanal for bistand til de fattigste utviklingslandene. Nye ressurser tilføres hovedsakelig fra giverland som resultat av påfyllingsforhandlinger, gjennom tilbakebetalinger på tidligere lån og overføring av overskudd fra andre deler av Verdensbankgruppen. Påfyllingsforhandlingene avholdes vanligvis hvert tredje år. Den forrige påfyllingen av fondet (IDA-15) ble gjort i 2008 for perioden 1. juli 2008 – 30. juni 2011. Fondets utlånspolitikk, påfyllingens nivå og byrdefordelingen mellom giverlandene utgjør sentrale temaer i forhandlingene.

Siden IDA-9 har det vært praksis å fastsette bidragene til kapitalpåfyllingen i Special Drawing Rights (SDR). IDA-16 påfyllingen gjelder for perioden 1. juli 2011 – 30. juni 2014 og utgjør totalt SDR 32,8 mrd. (rundt 305 mrd. kroner). Av dette er giverlandenes bidrag SDR 17,6 mrd. (rundt 163 mrd. kroner). Dette er den største påfylling i IDAs historie og

tilsvarer en økning på rundt 20 pst. sammenliknet med IDA-15, og regnet i USD ligger økningen på 18 pst.

USA er igjen blitt største giver til fondet, samtidig som seks nye givere (Argentina, Chile, Filippinene, Iran, Kasakhstan og Peru) er kommet til. Bidragene fra de ulike land fremgår av vedlegg 1.

Norge ga tilsagn om det samme nominelle bidrag i norske kroner som ved forrige påfylling, 2 337 000 000 kroner med forbehold om at Stortinget senere gir sitt samtykke til dette. Norges relative andel blir dermed redusert fra 1,48 pst. til 1,31 pst.

Forhandlingene om IDA-16 er også forhandlinger om kompensasjonen til IDA for tapte tilbakebetalinger som følge av at IDA gir omfattende gjeldslette under gjeldsletteinitiativet for de fattigste landene (Heavily Indebted Poor Countries Initiative - HIPC) og det internasjonale gjeldsletteinitiativet (Multilateral Debt Relief Initiative – MDRI) i IDA-16 perioden. Det ble oppnådd enighet om å benytte samme byrdefordeling som under IDA-14 påfyllingen. Norges bidrag til dekning av IDAs HIPC- kostnader under IDA-16 beløper seg til 216 940 000 kroner over tre år. Norske bidrag til sletting av misligholdt gjeld (restanseklareringsoperasjoner) beløper seg til 62 560 000 kroner for den samme perioden. IDA ga i utgangspunktet kun lån. Et nytt rammeverk om gjeldsbærekraft som ble innført i IDA-14 tilsa at enkelte fattige land med for høy gjeld og for lave inntekter ikke hadde råd til å ta opp flere lån fra IDA. Det ble derfor bestemt at slike land kun kan motta gaver fra IDA og at IDA skal kompenseres av giverne for tapte tilbakebetalinger som følge av dette. Over de neste tre årene er Norges bidrag til dette 9 380 000 kroner. Siden denne ordningen, inkludert kompensasjonen, er tiltak for å lette fattige lands gjeldsbyrde dekkes disse kostnadene over kap.172 (Gjeldslette og gjeldsrelaterte tiltak), post.70 (Gjeldssletting, beta-

lingsbalansestøtte og kapasitetsbygging). Det gjør også bidrag til HIPC og restanseklareringer, nevnt over. Alle tre beløp kommer i tillegg til det regulære norske giverbidraget til IDA-16. Forslag til vedtak i denne stortingsproposisjonen innebærer ikke at Norge inngår en juridisk bindende avtale om å dekke utgiftene til disse tre ordningene.

En del av de fremtidige tilbakebetalinger til IDA faller bort som konsekvens av det multilaterale gjeldsletteinitiativet (MDRI). Giverne har gitt en garanti for å dekke vår del av disse kostnadene som gjelder til 30. juni 2020 (ref. St.prp. nr. 71 (2007–2008) om Norges deltakelse i MDRI). Av hensyn til Verdensbankens finansielle soliditet og styring ble man i IDA-16-forhandlingene enig om å forlenge denne garantien to år.

Forhandlingene skjedde i en periode preget av ettervirkningene av finanskrisen, både i utviklingsland, og også i en rekke giverland. Samtidig hadde også Verdensbanken blitt tilført ny kapital, noe som la ytterligere press på giverlandenes bistandsbudsjett. Nettopp finanskrisen hadde vist hvor viktig IDA er som en effektiv kanal for fattigdomsbekjempelse. Forhandlingene skjedde også når det bare gjenstår 5 år før fristen verdenssamfunnet har satt på å nå tusenårsmålene. Mange land i Afrika og land i konflikt ligger etter på flere av disse målene. I tillegg innebærer kriser og klimautfordringer en rekke utfordringer for disse landene. Det var derfor for mange utviklingsland viktig å få til en stor påfylling av IDA. Samtidig hadde Verdensbanken vært gjennom en intern reformprosess for å gjøre institusjonen bedre rustet til å møte nye utfordringer. Dette inkluderte også en stemmerettsreform som innebærer en 3 pst. overføring av stemmer til utviklingsland og mellominntektsland for å styrke deres innflytelse, som legger et visst press på at også mellominntektsland må bidra til IDA.

1.2 Bakgrunn

Proposisjonen redegjør på en god måte for Det internasjonale utviklingsfondet. Stortinget sluttet seg i mai 1960 til at Norge ble medlem i IDA.

Hovedoppgaven til IDA er å gi lån og gaver til utviklingsformål i verdens fattigste land på gunstige vilkår. Lån i IDA er rentefrie (med et mindre administrasjonsgebyr), har avdragsfritak de 10 første årene og har opp til 40 års tilbakebetalingstid. Lån fra IDA utbetales vanligvis over flere år, avhengig av hvilken type prosjekt eller program det lånes til.

Bistand fra IDA går til de 79 fattigste utviklingslandene med hovedvekt på Afrika sør for Sahara. Disse landene har liten eller ingen mulighet til å oppta lån på vanlige markedsbetingelser. For tiden kan land med et bruttonasjonalprodukt per innbygger på USD 1165 eller mindre få midler fra IDA. Dessu-

ten kan enkelte mindre øystater med spesielt sårbar økonomi og manglende kredittverdighet få midler fra IDA, selv om bruttonasjonalprodukt per innbygger er over denne grensen. Norges bidrag til IDA går i sin helhet til mottakerlandene, ettersom Verdensbankens administrasjonskostnader dekkes av inntjeningen på lån til mellominntektsland.

Verdensbanken har lenge hatt fattigdomsreduksjon som sin overordnede målsetting og legger FN's tusenårsmål til grunn for sin virksomhet. Det legges sterk vekt på at bistanden skal ytes i tråd med mottakerlandenes egne utviklingsstrategier og i styrket partnerskap med andre institusjoner og bilaterale givere.

I forbindelse med finanskrisen tredoblet Verdensbanken sine utlån og det var økende etterspørsel etter bankens lån, analyse- og forskningskapasitet. Samtidig ble det iverksatt en rekke viktige interne reformer for å gjøre banken mer effektiv, fleksibel og bedre tilpasset nye utfordringer. Det har blitt større fokus på resultater og gjennomføring og overvåking av lån. I tillegg ble det iverksatt en rekke tiltak for å forebygge korrupsjon, både internt i banken og i mottakerlandene. Som et klart svar på den økende tillit til banken vedtok medlemslandene å gjennomføre en kapitaløkning som økte grunnkapitalen til Verdensbanken med rundt 45 pst.

Hovedutfordringen for banken nå er å gjennomføre reformene blant annet for å bidra til å oppnå tusenårsmålene i 2015. Uten en økning i ressursene ville en ikke kunne bidra til å oppnå tusenårsmålene i 2015. Norsk støtte til IDA er derfor uttrykk for et ønske om å bidra til å styrke den viktigste institusjonen for fattigdomsbekjempelse og som har vist seg som en effektiv kanal og sentral premissleverandør for å løse utfordringer som klima, helse og andre utfordringer som krever globale løsninger.

1.3 Forhandlingene om IDA-16

Det var enighet om at man i IDA-16 forhandlingene skulle ha resultatfokus som et overordnet tema. IDA skulle med dens finansielle volum og som en effektiv kanal, være ledende i å drive resultatagendaen framover for å kunne nå tusenårsmålene i 2015. IDAs sentrale rolle i å bidra til resultater skal være tydelig på landnivå og globalt. Resultatfokus innebærer også utarbeidelse av et robust resultatrammeverk, og dette stod sentralt under forhandlingene. Det var enighet om at IDA, med sitt fokus på landnivå, kan spille en konstruktiv plattform for annen type bistand på landnivå. Dette fordi banken er en av de viktigste finansielle bidragsyttere på landnivå og fordi dens virksomhet så sterkt er knyttet til nasjonale utviklingsstrategier. Den gir også en mulighet til å kople de nye globale aktører, f.eks. på helsesiden, til mottakerens egne prioriteringer.

Samtidig skulle en spesielt fokusere på påfølgende utvalgte temaer som utgjør særlige utfordringer for IDAs bidrag til å oppnå FNs tusenårsmål:

- a IDAs rolle og bidrag til å fremme likestilling
- b IDAs rolle og bidrag til å gjøre landene mer robuste i å møte klimaforandringene
- c IDAs rolle i og bidrag til sårbare stater. Dette er stater som er i konflikt eller som nylig har kommet ut av konflikt, så vel som land der grunnleggende institusjoner og markeder av andre grunner ikke eksisterer eller fungerer. IDAs respons til kriser er også en del av dette temaet.

Det er blitt større åpenhet rundt forhandlingsprosessen. Dette ga mulighet for innspill fra det sivile samfunn. Utkast til det endelige forhandlingsresultatet ble lagt ut på Internett, med adgang for alle interesserte til å komme med innspill og kommentarer før sluttforhandlingene. Bare få organisasjoner benyttet seg av denne muligheten. Forhandlingene var preget av en positiv dynamikk fordi landene er samstemte i vurderingene av IDA som en effektiv og resultatorientert kanal for fattigdomsbekjempelse. De var preget av at de foregikk i en periode hvor spørsmålet om hvordan FNs tusenårsmål skal kunne nås, ikke minst i Afrika, sto høyt på den internasjonale dagsorden. Det ble i den sammenheng fokusert både på utviklingspolitiske prioriteringer for IDA og på det store behovet for finansiell bistand - herunder fra IDA - i bestrebelsene på å nå tusenårsmålene.

1.4 Sluttresultatet av forhandlingene

Forhandlingene ga som resultat en samlet påfylling på om lag SDR 32,8 mrd. (305 mrd. kroner). Av dette utgjorde giverlandenes bidrag rundt SDR 17,6 mrd. (163 mrd. kroner), mens det overskytende kommer fra tilbakebetalinger av gamle lån og overføringer fra Verdensbankens ordinære drift og privatsektordelen IFCs overskudd. En mindre del av påfyllingen skal kompensere for deler av IDAs gavebistand under IDA-16 og dekke IDAs gjeldslettekostnader i IDA-16-perioden. Samlet sett innebærer dette at IDAs bistandskapasitet økes med om lag 20 pst.

Selv om en økning i påfyllingen på 20 pst. i seg selv er betydelig, var det samtidig flere store giverland som ikke opprettholdt sin andel, og giverbidragene økte bare med 6 pst. Det var først og fremst bankens egne ressurser som sto for den totale økningen ved at den andelen økte med 75 pst. Land som Kina vil forsere tilbakebetalingen av sine lån til IDA. Både Storbritannia, Italia, Frankrike, Nederland og Tyskland reduserte sine andeler, mens USA gikk noe opp og er nå igjen største giver, også Japan økte sin andel, mens Danmark, Sverige og Finland opprettholdt sine andeler. Norge reduserte sin andel. Bidragene fra de enkelte land går frem av Vedlegg 1 til proposisjonen.

I likhet med de siste påfyllingene, skal IDAs bistand baseres på overordnede prioriteringer som fattigdomsreduksjon, god økonomisk politikk og bærekraftig utvikling. I tillegg skal IDA arbeide med sentrale tverrgående tema som godt styresett, likestilling og miljøhensyn med særlig vekt på klima. Prinsippet om at IDAs bistand skal forankres i de fattige landenes egne fattigdomsrettede utviklingsstrategier vil bli ytterligere styrket under IDA-16-perioden.

Det var enighet om at utviklingen i Afrika fremdeles er en utfordring i lys av at mange land i regionen fortsatt har store problemer knyttet til dårlig styresett, væpnede konflikter, og hiv/aids-epidemien til tross for den økonomiske vekst mange land i Afrika har i dag. For mange av landene vil det ikke være mulig å nå de fleste av tusenårsmålene. Målet fra tidligere påfyllinger om at rundt halvparten av IDAs finansielle bistand skal gå til Afrika ble på dette grunnlag videreført.

Fordelingen av IDAs bistand på lån og gavemidler til det enkelte land vil i all hovedsak fastsettes på grunnlag av landets gjeldssituasjon. Landene med de største gjeldsproblemene - de fleste i Afrika - vil få all støtte fra IDA i form av gavemidler, mens de med en mindre kritisk gjeldssituasjon vil fortsette å kunne motta lån på myke vilkår. En slik tilnærming er i tråd med norsk utviklings- og gjeldslettepolitikk.

Det er positivt at Verdensbanken klarere enn tidligere knytter forbindelse mellom politisk stabilitet, demokratisering og fattigdomsreducerende vekt. Enigheten om IDA-16s økte innsats i sårbare stater må også sees i denne sammenheng, i tillegg til at 1/3 av verdens ekstremt fattige holder til i disse landene. Dette er land som normalt vil få en lav tildeling av IDAs midler grunnet en fordelingsmekanisme som premierer resultatoppnåelse og godt styresett, områder der for eksempel post-konflikt land nesten alltid vil score lavt.

Sluttresultatet av forhandlingene reflekterer hvor viktig det er at giversamfunnet gjennom IDA tilpasser seg - og bidrar til å styrke mottakerlandenes egne utviklingsstrategier, samt at giverne vektlegger bistandseffektivitet og koordinering. Det var allmenn enighet om at dette arbeidet måtte intensiveres og at økt desentralisering kunne være et virkemiddel for å bidra til bistandseffektivitet og tilpassing til mottakerlandenes systemer. Det ble spesielt vektlagt at flere analyser må utføres i fellesskap med andre aktører og at man må redusere dupliserende strukturer for prosjektgjennomføring. Gjennomgangen av Verdensbankens lånebetingelser (kondisjonalitet) bidro til å sette enda større fokus på spørsmål knyttet til nasjonalt eierskap og giverharmonisering. Selv om det er gjort framskritt her, mener en fra norsk side at det fortsatt er viktig å holde presset oppe slik at banken etterlever sine prinsipper. På mange måter er Ver-

densbanken blitt en mer åpen og lydhør bank i de senere årene.

For øvrig er fokus i IDA-16-perioden på resultater inkludert Afrika, likestilling, klima og sårbare stater med kriserespons i tråd med norske satsingsområder og prioriteringer.

I tiden framover vil det også være viktig å sette fokus på nært samarbeid, basert på den enkelte institusjons kompetanse og mandat, snarere enn oppdeling og monopolisering av ansvar i forholdet mellom Verdensbanken og FN. Ikke minst i konfliktberørte land vil slikt samarbeid være påkrevd. Videre må man arbeide for ytterligere forbedring i samarbeidet mellom Verdensbanken og Det internasjonale pengefondet (IMF).

1.5 Norges bidrag til påfyllingen

I forhandlingsresultatet legges det til grunn at det norske regulære bidraget til IDA-15 er på 2 337 000 000 kroner, innbetalt over tre år. Det er samme beløp i kroner som ved forrige påfylling. De årlige innbetalingene blir stående på konto i Norge og Verdensbanken trekker normalt hver innbetaling over en 9-årsperiode. Ved denne påfyllingen har Norge og flere andre land sagt at Verdensbanken kan trekke innbetalingene over tre år, jf. romertallsvedtak XIII i Prop. 1 S (2010–2011). Norge sitt bidrag innebærer en lavere andel av IDA-16 enn for IDA-15, men Norge er fortsatt den 15. største giveren.

Det norske tilskuddet til påfyllingen er beregnet til å være på SDR 200 millioner. For IDA-16 er omregningskursen for Norge i SDR lik 9,306 810.

Bevilgningsbehovet knyttet til IDA-16 er 779 mill. kroner i 2011. For 2011 ble bevilgningsbehovet vedtatt av Stortinget i saldert budsjett, jf. Prop. 1 S (2010–2011) for Utenriksdepartementet og i tråd med romertallsvedtak XII og XIII i saldert budsjett 2011. For 2012 er bevilgningsbehovet lagt inn i regjeringens forslag til statsbudsjett (Gul bok 2012). Det tilrås at de budsjettmessige konsekvensene for 2013 blir dekket innenfor den bistandsrammen som gjelder til enhver tid, og i tråd med gjeldende romertallsvedtak XIII.

I tillegg kommer Norges bidrag til dekning av IDAs gjeldslettekostnader under HIPC i IDA-16-perioden som beløper seg til 216 940 000 kroner over tre år og innbetales separat fra de regulære bidragene, bidrag for å klarere gjeldsrestanser som beløper seg til 62 560 000 kroner, samt bidrag til Grant Compensation på 9 380 000 kroner. Disse bidragene dekkes over kap. 172 (Gjeldslette og gjeldsrelaterte tiltak),

post. 70 (Gjeldslette, betalingsbalansestøtte og kapasitetsbygging) de neste tre årene.

Foruten samtykke til den budsjettmessige bevilgning bes det om samtykke til å utvide den perioden Norge garanterer kompensasjon til IDA for tapte tilbakebetalinger – som følge av MDRI – fra 2020 til 2022. Dette vil bli gjort gjennom utstedelse av et såkalt «Unqualified Instrument of Commitment» – tilsvarende det som er gjort for 2017-2020.

Basert på foreløpige beregninger vil Norges årlige MDRI-bidrag i perioden 2020–2022 bli som vist i tabellen nedenunder:

01.07.2020–30.06.2021	156 820 000
01.07.2021–30.06.2022	148 950 000

2. Komiteens merknader

Komiteen, medlemmene fra Arbeiderpartiet, Laila Gustavsen, Eva Kristin Hansen, Svein Roald Hansen, Tore Nordtun, Anita Orlund og Helga Pedersen, fra Fremskrittspartiet, Jan Arild Ellingsen, Morten Høglund, Siv Jensen, Peter N. Myhre og Karin S. Woldseth, fra Høyre, Peter Skovholt Gitmark, Jonni Helge Solsvik og lederen Ine M. Eriksen Søreide, fra Sosialistisk Venstreparti, Bård Vegar Solhjell, fra Senterpartiet, Trygve Slagsvold Vedum, og fra Kristelig Folkeparti, Dagfinn Høybråten, slutter seg til innholdet i proposisjonen og regjeringens vurderinger.

3. Komiteens tilråding

Komiteen viser til proposisjonen og rå Stortinget til å gjøre slikt

vedtak:

Stortinget samtykker i at

1. Norge deltar i kapitalpåfyllingen av Det internasjonale utviklingsfondet (IDA-16) med 2 337 000 000 kroner for perioden 1. juli 2011 til 30. juni 2014, innbetalt i tre like årlige bidrag.
2. Norge utsteder et ukvalifisert «Instrument of Commitment» til Det internasjonale utviklingsfondet (IDA) som bindende forpliktelse for Norges bidrag til Det internasjonale gjeldsletteinitiativet (MDRI) i perioden 1. juli 2020 til 30. juni 2022.

Oslo, i utenriks- og forsvarskomiteen, den 7. desember 2011

Ine M. Eriksen Søreide

leder

Dagfinn Høybråten

ordfører