

Nederlandse inzet voor de 17^e middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA)

INLEIDING

Van maart tot en met december 2013 vinden onderhandelingen plaats voor de 17^e middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA), het loket van de Wereldbank voor lage inkomenslanden. In eerdere Kamerbrieven is verslag gedaan van de IDA-16 middelenaanvulling, die plaatsvond in 2010 (Kamerstuk 32500-V nr. 149, 21 februari 2010) en van de *Mid Term Review* van IDA-16, die plaatsvond in november 2012 (Kamerstuk 26234 nr. 131, 14 januari 2013). Hierbij informeer ik uw Kamer over de Nederlandse inzet tijdens de onderhandelingen voor IDA-17.

Nederland heeft IDA in het verleden altijd sterk gesteund. Doordat Nederland een grote en actieve donor is, is het mogelijk Nederlandse doelstellingen en speerpunten breder te verwezenlijken. Zo speelt IDA op alle Nederlandse speerpunten van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid (i.e. water, voedselzekerheid, seksuele & reproductieve gezondheid en rechten (SRGR) en veiligheid en rechtsorde) een toonaangevende rol.¹

De IDA-17 middelenaanvulling speelt zich af in een multipolaire wereldorde met veranderende economische machtsverhoudingen. Een onderscheid tussen 'Noord vs. Zuid' en 'geïndustrialiseerd vs. onderontwikkeld' is niet langer eenvoudig te maken. Hulpontvangende landen stellen zich assertiever op tegenover de hulp; nieuwe spelers als China, India en Brazilië hebben zelf inmiddels een actief beleid in ontwikkelingslanden en moeten meer worden betrokken. Ondertussen nemen private inkomsten van arme landen toe. Internationale problemen zijn er echter niet minder om, inclusief armoede, ongelijkheid, conflict en gebrek aan duurzaamheid. Het Nederlandse kabinetsbeleid buitenlandse handel en ontwikkelingssamenwerking haakt daar op in met een nieuwe agenda voor hulp, handel en investeringen. Dit heeft gevolgen voor de inzet voor de IDA-17 ronde.

WERELDBANK CONTEXT

De Wereldbank Groep (WBG) is 's werelds grootste instituut voor ontwikkelingssamenwerking. Het verstrekt leningen aan lage- en middeninkomenslanden, met als voornaamste doel het bestrijden van armoede. De Wereldbank is, door zijn omvang, kennis, *convening power*, brede betrokkenheid en coördinerende taak, ook een belangrijke partner voor Nederland. De Bank heeft een wereldwijd ontwikkelingsmandaat, omvangrijke kennis, ervaring en middelen, en bereikt zichtbare ontwikkelingsresultaten op landenniveau.² Daarbij springt de Wereldbank in donorranglijsten eruit als een effectief en transparant kanaal voor ontwikkelingssamenwerking.³

De WBG bestaat uit vijf onderdelen. De *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en IDA staan samen bekend als de Wereldbank en richten zich op duurzame armoedevermindering via de ondersteuning van overheden. De IBRD leent uit aan middeninkomenslanden en kredietwaardige lage-inkomenslanden. IDA is een fonds dat aan de armste en niet-kredietwaardige landen zachte leningen en schenkingen verstrekt. De *International Finance Corporation* (IFC), de *Multilateral Investment Guarantee Agency* (MIGA) en de *International Centre for Settlement of Investment Disputes* (ICSID) zijn onafhankelijke onderdelen van de Wereldbank Groep (WBG) met eigen statuten, kapitaal, management en staf. IFC en MIGA richten zich op de ondersteuning van de private sector. ICSID richt zich op geschillenbeslechting tussen lidstaten en buitenlandse investeerders.

¹ WB-statistieken tonen uitgaven aan de speerpunten van bijna 50% van de totale IDA envelop (water 12-15%, voedselzekerheid ong. 10%, SRGR 2-5% en veiligheid en rechtsorde ong. 20%).

² IDA brochure "Het Fonds van de Wereldbank voor de Armsten, juni 2012

³ Zie o.a. DFID (2011); Birdsall, Kharas, en Mahgoub (2010); Easterly en Pfitze (2008); zie ook de *Quality of ODA* (QuODA) website: http://www.cgdev.org/section/topics/aid_effectiveness/quoda.

Binnen de groepsstructuur van de Wereldbank neemt IDA een centrale plaats in als startpunt voor ontwikkeling. In tegenstelling tot de onderdelen van de WBG die via kapitaal zijn gefinancierd, vereist het sterk concessionele karakter van IDA een regelmatige aanvulling van de middelen.

Bijdragen aan de WBG zijn te onderscheiden in multilaterale bijdragen (middelenaanvulling van IDA en bijdragen aan kapitaal van IBRD, IFC en MIGA), en in specifieke bijdragen aan *trust funds*. Multilaterale bijdragen zijn belangrijk voor de internationale positie van Nederland en de invloed op het beleid van de WBG. Hierdoor zit Nederland aan tafel en kan het beleid van de instelling mede vormgeven. Bijdragen aan *trust funds* stellen Nederland in staat duidelijker de eigen beleidsagenda na te streven, daarbij gebruikmakend van de effectiviteit van de WBG als partner. Deze twee financieringsvormen moeten in samenhang worden gezien en versterken elkaar.

De directe dialoog met de WBG levert kruisbestuiving op. Kennis van de Bank wordt benut voor het Nederlandse OS-beleid. Nederland, als leider van een zogeheten kiesgroep⁴, drukt z'n stempel op landenprogramma's, beïnvloedt het aanbestedingsbeleid en dwingt institutionele hervormingen af. Het stelt Nederland ook in staat om coalities te vormen met andere kiesgroepen om beslissingen door te drukken (zoals het doorbreken van de spiraal van salarisverhogingen).

UITGANGSPUNTEN NEDERLAND VOOR IDA-17

Zoals gezegd richt IDA zich op de allerarmste landen. Voor deze landen is IDA de grootste externe financieringsbron. Het ongebonden karakter van IDA stelt het loket in staat op een flexibele en effectieve wijze te opereren. Ondanks die ongebondenheid zijn de doelstellingen van Nederland en IDA in de afgelopen 10 jaar steeds meer in lijn gekomen.⁵ IDA is voor Nederland een belangrijke partner bij het behalen van de millennium ontwikkelingsdoelen (MDGs) en bij het bereiken van resultaten op de speerpunten van het ontwikkelingssamenwerkingbeleid.

Voor Nederland geldt als globaal uitgangspunt: IDA-17 dient de armen te bereiken in landen die niet of onvoldoende financiële middelen hebben om ontwikkelingsprojecten te financieren. IDA-17 dient meetbare ontwikkelingsresultaten te bereiken en daarmee geldschietters (donoren) te overtuigen om eraan bij te dragen. De verschillende onderdelen van de Wereldbank Groep dienen elkaar te versterken en complementair te zijn.

IDA's doelgroep. IDA is het loket voor de allerarmste landen. Het aantal lage inkomenslanden is de afgelopen decennia gedaald naar 40 en de verwachting is dat het aantal nog verder zal dalen. Ongeveer 17% van de armen (volgens de Wereldbank armoedegrens van USD 1.25 per dag) bevindt zich in fragiele staten. Op basis van economische en demografische trends is de verwachting dat armoede zich in de toekomst steeds meer zal concentreren in fragiele staten⁶. Middeninkomenslanden, waar momenteel nog driekwart van de armen in de wereld leven, hebben toegang tot het andere loket van de Wereldbank, IBRD.

Relevantie van IDA ten opzichte van andere financieringskanalen. Financiering via ontwikkelingsgeld (*Official Development Aid, ODA*), en IDA in het bijzonder, vormt een steeds kleiner onderdeel van de totale hoeveelheid geldstromen die ontwikkelingslanden kunnen aanboren. IDA-financiering in de huidige vorm is niet langer het grootste goedkopere alternatief voor commerciële financiering. Er zijn veel meer financieringsbronnen, zoals private partijen, stichtingen en (staats)investeringsfondsen. Ook inkomsten uit belastinginning of uit de stopzetting van illegale financiële stromen kunnen bijdragen. Niettemin wordt de relevantie van IDA door de klanten als 'hoog' gekwalificeerd, vanwege de voorspelbaarheid, de omvang, de voorwaarden en vooral de toegang die het verschaft tot uitgebreide kennis, ervaring en technische assistentie.

Effectiviteit van IDA. IDA komt in verschillende donorranglijsten naar voren als een relatief effectief en transparant kanaal voor ontwikkelingssamenwerking. Dit komt o.a. doordat verdeling van de IDA middelen, het *performance-based allocation* systeem, is gebaseerd op het principe dat landen

⁴ Nederland zit bij de WBG in een kiesgroep met twaalf andere landen. Nederland is binnen de kiesgroep de grootste aandeelhouder en levert permanent de Executive Director.

⁵ IOB evaluatie: *Working with the World Bank*, maart 2013, blz. 82-91.

⁶ Zie de bijvoorbeeld Overseas Development Institute (ODI), *Horizon 2025*, juli 2012, blz. 7-8.

kunnen en willen streven naar economische ontwikkeling en zelfredzaamheid. Dit principe belooft positieve ontwikkelingsresultaten. Voor post-conflict- en *re-engaging* landen geldt een ander verdelingsmechanisme, waarbij rekening wordt gehouden met verminderde mogelijkheden van deze landen om op korte termijn positieve ontwikkelingsresultaten te laten zien. Aandachtspunt is de operationele effectiviteit van IDA in fragiele landen. Klantlanden geven aan dat de vele missies en het ontbreken van lokale aanspreekpunten met voldoende beslissingsbevoegdheden de effectiviteit van IDA ondermijnen.

Toekomstige financiering van IDA. De financiering van IDA vindt nog geheel plaats op basis van giften (*grants*). Financiering op deze wijze is echter steeds meer onderwerp van discussie. 1) veel traditionele IDA-donoren hebben te maken met krappe begrotingen; 2) nieuwe donoren geven de voorkeur aan alternatieve financieringsmethoden, zoals concessionele leningen. De ruimhartigheid van weleer maakt (terecht) steeds meer plaats voor een gecalculerde afweging over de mate van zeggenschap die een bijdrage oplevert, en of IDA de resultaten waarmaakt die het in het vooruitzicht stelt. Toekomstige financiering van IDA zal naar verwachting lager (kunnen) zijn als gevolg van de afname van het aantal klantlanden door graduaties; en bestaan uit een financieringsmix van giften en concessionele leningen.

Aansluiting IDA bij de andere onderdelen van de WBG. Nederland vindt het belangrijk dat landen door economische ontwikkeling steeds minder concessionele financiering nodig hebben en het IDA-loket ontstijgen (zogenaamde graduatie). De ontwikkeling van IDA-landen verloopt in toenemende mate via de private sector. Dit noopt tot goede aansluiting van de verschillende financieringsloketten van de WBG, temeer omdat de capaciteit van de Bank om de vraag op te vangen begrensd is door (soms strikte en prudente) regelgeving. Een sterke samenwerking tussen IBRD, IFC en IDA voorkomt dat graduerende IDA-landen in een financieringsgat vallen.

Invloed Nederlandse IDA-bijdrage. De Nederlandse bijdrage aan IDA-17 zal worden gebaseerd op de mate waarin IDA vanuit Nederlands perspectief relevant en resultaatgericht is (*value for money*). De invloed die Nederland kan uitoefenen ligt ook vooral op deze gebieden. De Nederlandse bijdrage biedt bijv. de mogelijkheid om de eigen ideeën door te voeren over de wijze waarop armoedebestrijding moet worden vormgegeven bij IDA (innovatieve financiering, deelname niet-statelijke actoren, etc.). De achtste plaats van Nederland op de ranglijst van donoren is ook een invloedbepalende factor. Nederland maakt deel uit van de informele 'club van donoren die per donor meer dan 2,5 procent bijdragen aan de IDA-16 envelop'. Deze groep bespreekt strategische kwesties met IDA management, zoals de vraag hoe ontwikkelingsresultaten van IDA in fragiele- en post-conflictlanden kunnen worden verbeterd en welke (interne) hervormingen nodig zijn om te garanderen dat IDA het maximale ontwikkelingsresultaat oplevert (*bang for the buck*).

STRATEGISCHE INZET IDA-17

- Visie op lange-termijn toekomst van IDA. IDA is historisch gezien bedoeld voor landen met een laag inkomen per capita en/of geen toegang tot kapitaalmarkten. Met steeds minder arme landen zou dit betekenen dat de rol van IDA op den duur afneemt of in ieder geval verandert. Aan de andere kant berekent de Wereldbank dat het percentage armen dat in fragiele staten leeft oploopt van de huidige 17% naar 40% in 2030 en het armoedeprobleem zich dus steeds meer zal concentreren in fragiele staten.⁷ Tegelijkertijd blijven uitdagingen op de internationale publieke goederen agenda (bv. klimaatverandering, veiligheid, en kennis) groot. Welke rol is weggelegd voor de Wereldbank Groep, en IDA in het bijzonder? Fundamentele vragen die in algemene zin raken aan de internationale hulparchitectuur en de positie van de Wereldbank hierin, als ook aan de interne structuur van de Wereldbank (verhouding IDA – IBRD).
- Nederland zal van de Wereldbank een visie verlangen over de toekomst van IDA, waarbij IDA-17 als overgangperiode wordt gezien. De visie zal duidelijk moeten maken hoe IDA over een middellange termijn het doel van het uitbannen van extreme armoede in één generatie - *getting to zero* - wil verwezenlijken. De inzet is om antwoord te krijgen op de vragen:

⁷ Presentatie tijdens *Development Partners Forum*, mei 2013

“waar is de bijdrage van IDA aan het uitbannen van extreme armoede het grootst en wat is de benodigde financiering voor een optimale bijdrage?”

➤ *Gewenst resultaat:* Wereldbank presenteert een visie(document) over de toekomst van IDA.

- Koppeling met MDG post-2015 proces. In 2015 lopen de Millenniumdoelen (MDGs) ten einde. De doelen werden geformuleerd op basis van de Millennium Verklaring van de Verenigde Naties (2000). Momenteel werkt een *High-Level Panel on the Post 2015 Development Agenda* aan aanbevelingen voor de mondiale ontwikkelingsagenda na 2015. Nederland neemt actief deel aan de internationale discussies over een post-2015 raamwerk (Kamerstuk 21501-04 nr. 146, 22 januari 2013) en zet in op een expliciete koppeling van IDA met het MDG post-2015 proces. Dat betekent dat het doel van armoedebestrijding centraal blijft staan en dat IDA-17 de indicatoren omarmt die wereldwijd worden afgesproken om tot volledige uitbanning van extreme armoede te komen.
➤ *Gewenst resultaat:* MDG post-2015 afspraken worden meegenomen in de IDA-17 resolutie.
- Relevantie voor Nederlands beleid. Nederland zal pleiten voor grotere specialisatie van IDA op fragiele staten. IDA-17 is een overgangperiode waarbij de balans tussen niet-fragiele en fragiele staten binnen het loket nog redelijk in evenwicht is. Het *Center for Global Development* beargumenteert dat binnen 10 tot 15 jaar veel niet-fragiele lage inkomenslanden zullen gradueren.⁸ Indien deze voorspellingen uitkomen zal na 2025 de groep IDA-landen nog vooral bestaan uit fragiele staten. Het uitbannen van extreme armoede in deze groep landen behoeft niet per se meer geld, maar om te beginnen specifiekere focus, kennis en risicomangement. De inzet zal zijn om het succes van IDA als drijfveer te laten gelden voor de omvorming van IDA naar een klein (op den duur verdwijnend) en leidend fonds voor armoedebestrijding.
➤ *Gewenst resultaat:* Wereldbank werkt het fragiele statenbeleid verder uit om te komen tot een fragiele statenstrategie.
- Verhoging van synergie/complementariteit (binnen de WBG en met andere actoren). Twee ontwikkelingen tonen aan dat rekening moet worden gehouden met de bredere context waarin IDA zich bevindt: graduatie en de toenemende concentratie van IDA-landen in Afrika. Meer landen zullen aanspraak gaan maken op het IBRD-loket (en de IFC-private sector arm) van de Bank. Resterende IDA-landen zullen zich voornamelijk bevinden in een gebied waar veel andere spelers actief zijn (Afrikaanse ontwikkelingsbank, bilaterale donoren, VN, etc.)
➤ *Gewenst resultaat:* Wereldbank Groep integreert bedrijfsvoeringprocessen en stemt resultaten IDA in Afrika af met de Afrikaanse ontwikkelingsbank.
- Financiële realiteit en het betrekken van nieuwe donoren. De financiering van IDA zal andere vormen gaan aannemen naarmate de druk op de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking blijft voortbestaan en de groep van donoren een andere samenstelling krijgt. Het aandeel van *grants* zal afnemen ten koste van alternatieve financieringsmethoden. Gezien de budgettaire krapte in veel donorlanden zal Nederland pleiten voor een realistische omvang van IDA-17. Nederland zal zich ook inzetten om nieuwe donoren meer te betrekken bij IDA en aan de wensen van deze donoren om alternatieve financieringsmodellen te gebruiken tegemoet te komen, zolang de onafhankelijkheid en de financiële stabiliteit van IDA blijft gehandhaafd.
➤ *Gewenst resultaat:* Significante financiële deelname nieuwe donoren (relatieve toename in bijdrage) en bredere financieringsbasis (minimaal 2 vormen).

⁸ *Center for Global Development, Working Paper 246, maart 2011*