

VERSLAG VAN DE IDA-17 ONDERHANDELINGEN

1. Inleiding

Hieronder brengen wij u verslag uit van het verloop van de onderhandelingen over de 17^e middelenaanvulling van de *International Development Association* (IDA), het Wereldbank loket voor de armste landen. Deze onderhandelingen zijn in december 2013 afgesloten. De onderhandelingen bestonden uit vier rondes. Naast de donorlanden namen vertegenwoordigers uit ontvangende landen deel en waren waarnemers aanwezig van de regionale ontwikkelingsbanken.

De onderhandelingen zijn vanuit Nederlands perspectief succesvol verlopen. De Nederlandse inzet, zoals eerder gedeeld met uw Kamer (bijlage bij Kamerstuk 26 234 nr. 138) is op alle punten goed gerealiseerd. Inhoudelijk kon een stevige stempel worden gedrukt op de inzet van middelen op gebieden die nauw aansluiten op het Nederlandse OS-beleid. Dit heeft onder meer geresulteerd in ambitieuze beleidsdoelen ten aanzien van gender en fragiele staten. Ook bevat het eindrapport, na druk van Nederland, een visie op de toekomst van IDA.

Zoals eerder aan uw Kamer gemeld moet Nederland, in het licht van de bezuinigingen op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking, ook de bijdragen aan internationale organisaties verminderen (Kamerstuk 32 605 nr. 127). De effectiviteit van de internationale organisaties en hun relevantie voor het Nederlandse beleid – met name de speerpunten water, voedselzekerheid, vrouwenrechten en seksuele en reproductieve gezondheid en rechten (SRGR), veiligheid en rechtsorde – zijn daarbij de ijkpunten. Op deze punten scoort IDA zonder meer goed. De recente Nederlandse evaluatie van de Wereldbank (Kamerstuk 26 234 nr. 134) illustreert dit. Alles afwegende heeft het kabinet besloten de *core*-bijdrage aan IDA met 10% te verlagen ten opzichte van IDA-16, van EUR 725 miljoen naar EUR 652 miljoen. In aanvulling hierop komt Nederland de eerder gedane toezegging na om IDA te compenseren voor schuldverlichting (EUR 52 miljoen), het oplossen van betalingsachterstanden (EUR 14 miljoen) en het verstrekken van giften (EUR 9 miljoen). Hiermee komt de totale Nederlandse bijdrage aan IDA-17 uit op EUR 727 miljoen. Nederland blijft daarmee invloedrijk.

De bovenstaande verplichtingen zijn conform de begroting 2014, zoals goedgekeurd door de Staten-Generaal. Dit maakt de weg vrij om dit jaar het *Instrument of Commitment* (IoC) neer te leggen.

2. Het eindresultaat

De uitkomst van de discussie over de focus en prioriteiten van IDA tijdens de vier rondes is vastgelegd in het eindrapport: *"Maximizing Development Impact"*. Hierin staan de belangrijkste beleidsaanwijzingen voor het IDA-programma voor 2015-2017 beschreven. Met de middelen bijeengebracht voor IDA17 zullen, onder andere, 15 tot 20 miljoen mensen kunnen worden voorzien van elektriciteit, 200 miljoen kinderen worden gevaccineerd, 1,1 miljard microkredieten worden

verstrekt aan vrouwen, en 32 miljoen mensen toegang krijgen tot schoon drinkwater.¹ Waar relevant werkt IDA samen met de andere onderdelen van de Wereldbank Groep en wordt een duidelijke koppeling gelegd met het MDG post-2015 proces.

De onderhandelingen over IDA-17 hebben positieve resultaten opgeleverd op alle punten van de strategische inzet van Nederland die met uw Kamer is gedeeld:

- Visie op de lange-termijn toekomst van IDA. Het eindrapport van de onderhandelingen opent met een hoofdstuk over *IDA's role in a changing global environment*. In dit hoofdstuk wordt IDA gepositioneerd in de context van een zich veranderende hulparchitectuur. Dankzij inspanningen van Nederland wordt in dit hoofdstuk de toegevoegde waarde van het IDA loket uiteengezet, nu en in de toekomst. Het hoofdstuk beschrijft de ontwikkeling dat veel financiële stromen naar midden-inkomenslanden gaan, maar de allerarmste, niet kredietwaardige, landen afhankelijk blijven van ODA-middelen. Het business model van IDA is erop gericht deze ODA-middelen wereldwijd te bundelen. De resulterende financiële slagkracht zorgt ervoor dat IDA op landenniveau (vaak) de belangrijkste partner van de lokale overheid is en een coördinatieplatform kan bieden voor andere donoren. Leningen die aan lokale overheden worden verstrekt zijn – per definitie – gericht op armoedebestrijding en economische groei en worden gecontroleerd door de lidstaten via de bestuursraad. Succesvolle ontwikkeling leidt tot graduatie naar het IBRD-loket. Het eindrapport beschrijft dat tussen 2009 en 2012 IDA-landen hun gemiddelde inkomen per hoofd van de bevolking met ongeveer 40% hebben zien groeien van USD 618 naar USD 865. Vijf landen zullen niet meer van IDA-17 gebruik hoeven maken, waardoor het aantal IDA-landen daalt naar 77. Als gevolg hiervan ontwikkelt IDA zich steeds meer in de richting van een loket voor fragiele staten.
- Relevantie voor Nederlands beleid. De thematische keuzes van de onderhandelingen waren in lijn met de Nederlandse wensen: het overkoepelende thema (*maximizing development impact*) en de speciale thema's (fragiele staten, gender, klimaat en inclusieve groei) sluiten goed aan op het Nederlandse OS-beleid. Nederland heeft zich sterk gemaakt voor een ambitieuze doelstelling op het gebied van vrouwenrechten. In plaats van *gender-informed* activiteiten zijn er in het resultatenraamwerk nu duidelijke doelstellingen voor implementatie en follow-up. Op het terrein van fragiele staten heeft Nederland tijdens het onderhandelingsproces aandacht gevraagd voor verbetering van de kwaliteit (o.a. verdere versterking van gekwalificeerd personeel in het veld) en van het risicomanagement. Over beide aspecten zijn in het rapport afspraken vastgelegd.
- Betrekken nieuwe donoren. De onderhandelingen hebben geresulteerd in de introductie van concessionele donorleningen als alternatieve financieringsbasis van IDA (naast donorschenken). Dit was de wens van, met name, de BRICS-landen en heeft geleid tot een significante verhoging van de Chinese bijdrage. Daarnaast dragen drie nieuwe donoren middelen bij: Thailand, Maleisië en Indonesië.

3. De omvang van de middelenaanvulling van IDA-17

De donoren kwamen tot een overeenstemming over het financiële raamwerk voor IDA-17 tijdens de

¹ <http://www.worldbank.org/en/news/press-release/2013/12/17/world-bank-fight-extreme-poverty-record-support>

laatste onderhandelingsronde (16-17 december 2013 te Moskou). De 17^e middelenaanvulling bedraagt in totaal SDR 34,5 miljard (EUR 39,7 miljard), een nominale groei van 5 procent ten opzichte van IDA-16. Tabel 1 geeft een uitgesplitst overzicht van het financieringsraamwerk van IDA-17.

De schenkingsbijdragen van donoren komen op SDR 20,3 miljard (EUR 23,3 miljard). Hoewel de totale envelop voor IDA-17 is gegroeid, zijn de donorscheningen gedaald (-/- 4 procent). De schenkingsbijdragen bestaan uit verschillende componenten: bijdragen aan de IDA-17 envelop (de zgn. *core contributions*) en compensatiebetalingen om de financiële slagkracht van IDA te waarborgen. In het verleden zijn donoren overeengekomen IDA te compenseren voor de kwijtschelding van IDA-leningen in het kader van het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) Initiatief en het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI)². Ook compenseren donoren IDA voor het wegwerken van betalingsachterstanden van doorgaans zwaar verschuldigde landen. Tot slot is er de compensatie voor het verstrekken van giften (*grants*), waartoe tijdens IDA-13 in enkele gevallen is besloten om de schuldhoudbaarheid van IDA-landen op peil te houden. Deze bijdragen zijn internationale verplichtingen.

IDA-17 kenmerkt zich door de introductie van concessionele donorleningen als alternatieve financieringsbasis van IDA (naast donorscheningen). Vijf landen maken hiervan gebruik: China, Frankrijk, Japan, Saudi-Arabië en het VK. Dit levert netto SDR 2,3 miljard (EUR 2,6 miljard) aan extra beschikbare donormiddelen op.³

De bijdragen van interne middelen vanuit de Wereldbank zelf komen in totaal op SDR 11,9 miljard (EUR 13,8 miljard), vergelijkbaar met IDA-16. Tot interne middelen worden rentebetalingen van uitstaande leningen gerekend en de versnelde terugbetaling van leningen door voormalige klantlanden van IDA (waaronder India en Indonesië). Verder zijn de leenvoorwaarden van IDA voor zogenaamde *blend countries* – landen die van zowel IDA als IBRD lenen – aangescherpt. Ook andere onderdelen van de Wereldbankgroep: de *International Bank for Reconstruction and Development* (IBRD) en de *International Finance Corporation* (IFC) dragen met respectievelijk SDR 1,4 miljard en SDR 709 miljoen substantieel bij aan IDA.

Tabel 1: Financieringsraamwerk van IDA-17

(SDR = USD 1,51 = € 1,15)		Totaal	
		SDR mln.	EUR mln.
Totaal schenkingsbijdragen		20.261	23.329
	Core-bijdragen IDA-17	15.102	17.389
	Compensatie HIPC-kosten	1.487	1.712
	Compensatie kosten van achterstanden	404	465

² Gebaseerd op afspraken tijdens IDA-13 en IDA14, zie Kamerstuk 26234 nr.42 (+ bijlage) d.d. 15/04/05.

³ Omdat dit leningen en giften betreft wordt het stemaandeel wat de verstrekende landen voor de leningen krijgen bepaald op basis van de Netto Contante Waarde van de lening.

	Compensatie verstrekken van giften	267	307
	Compensatie MDRI-kosten (2023-2025)	3.001	3.455
Totaal concessionele donorleningen (netto)		2.265	2.608
Interne financiering		11.950	13.758
	Reguliere afbetalingen	5.881	6.771
	Versnelde terugbetalingen	1.886	2.171
	Verscherping leenvoorwaarden	809	931
	Extra terugbetalingen (concessionele leningen)	900	1.036
	Netto inkomen Wereldbank Groep	2.092	2.409
	Overheveling van IDA-16 middelen	382	440
TOTAAL		34.476	39.696

Nederland heeft een toezegging gedaan aan IDA-17 van in totaal EUR 727 miljoen (zie tabel 2). Voor de reguliere bijdrage komt dit overeen met een aandeel van 2,81 procent (IDA-16: 3,0 procent).⁴ De donorbijdragen aan de kosten van HIPC en het wegwerken van achterstanden worden traditioneel gebaseerd op de aandelen in IDA-13. Het aandeel van Nederland hierin bedraagt 2,87 procent.

Bij de besluitvorming over het MDRI in 2006⁵ is overeenkomst bereikt voor de volledige periode waarover MDRI van toepassing is, van 2007 tot 2044. Donoren hebben toen afgesproken dat formele toezeggingen middels *Instruments of Commitment* in ieder geval 10 jaar vooruit moeten worden gedaan (zogenaamde *ten-year rolling commitments*). In de IDA-17 onderhandelingen is donoren derhalve gevraagd aanvullende toezeggingen te doen voor de periode 2023-2025. Het gaat om een totaalbedrag van SDR 3 miljard. Nederland zal (voor het aandeel van 2,87 procent) het bestaande *Instruments of Commitment* aanpassen en een aanvullende toezegging doen.

Tabel 2: Nederlandse bijdrage aan IDA-17

(SDR = USD 1,51 = € 1,15)	Begroting	Aandeel	Bijdrage	
			SDR mln.	EUR mln.
Core-bijdrage IDA-17	IXb	2,81%	566,17	651,90
Compensatie HIPC-kosten	V	2,87%	44,81	51,60
Compensatie kosten van achterstanden	V	2,87%	12,16	14,00
Compensatie verstrekken van giften	IXb	2,87%	8,16	9,40
Compensatie MDRI-kosten (2023-2025)	V	2,87%	n.v.t.	n.v.t.
TOTAAL			631,31	726,90

Onder lers en Litouws voorzitterschap vond coördinatie plaats tussen Europese landen, diverse malen

⁴ De daling in aandeel is kleiner dan de daling van 10% van de core-bijdrage door een gunstige ontwikkeling van de SDR/EUR wisselkoers en optimalisering van het betaalritme.

⁵ <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/35765.pdf>

resultierend in een gezamenlijke inbreng tijdens de onderhandelingen. Nederland speelde een actieve faciliterende rol en trad als gastheer op voor de eerste bijeenkomst. Het bleek lastiger dan tijdens IDA-16 om als EU samen op te trekken. Met name Zweden gaf de voorkeur aan Scandinavische afstemming en het optrekken met een grotere (lossere) groep van gelijkgezinde donoren. Van de 27 EU-lidstaten dragen 24 landen bij (Bulgarije, Malta en Roemenië ontbreken, al heeft Roemenië de onderhandelingen als waarnemer bijgewoond).

Tabel 3: Top 10 donoren (reguliere bijdragen)

	IDA-17	IDA-16	IDA-15	IDA-14
VK	12,51%	12,08%	14,39%	12,14%
VS	10,15%	11,36%	11,24%	12,95%
Japan	9,35%	10,41%	9,28%	11,75%
Duitsland	5,48%	6,01%	7,11%	7,96%
Frankrijk	4,73%	4,88%	6,49%	7,20%
Canada	3,89%	3,98%	3,98%	3,75%
Zweden	3,52%	2,96%	2,96%	2,96%
Nederland	2,81%	3,00%	3,00%	2,80%
Zwitserland	2,30%	2,10%	2,10%	2,28%
Italië	1,96%	2,23%	3,80%	3,80%
Spanje*	1,00%	3,17%	3,00%	2,20%

*Spanje stond boven Nederland tijdens IDA-16, maar is nu gezakt naar de 18^e positie.

4. Nabeschuiving

Nederland kan tevreden terugkijken op de IDA 17 onderhandelingen. Inhoudelijk kon een stevige stempel worden gedrukt op de inzet van middelen op gebieden die nauw aansluiten op het OS-beleid. Dankzij Nederland bevat het eindrapport tevens een visie op de toekomst van IDA. Weliswaar zakte de financiële bijdrage als gevolg van de bezuinigingen, Nederlands is nog altijd de 8^{ste} IDA donor. Een ander succes was de toevoeging van een passage in het eindrapport over de wens van IDA donoren hun historische bijdragen te laten meetellen in de toekomstige berekening van het stemrecht van landen bij de Wereldbank (de "Voice" discussie). Deze discussie zal in 2015 worden gevoerd. Ter begeleiding van het IDA-17 proces zullen werkgroepen worden ingesteld, bestaande uit donoren, lenende landen en IDA-management. Nederland zal deelnemen aan de werkgroepen over de toekomst van het IDA-proces en de financiële duurzaamheid. De uitvoering van de IDA-17 afspraken zal tevens door de Nederlandse bewindvoerder in Washington nauwlettend worden gevolgd.

Bijlage 1: *Executive Summary "Delivering Development Results"*

EXECUTIVE SUMMARY

i. The Seventeenth Replenishment of the International Development Association (IDA) is taking place at a time of historic opportunity and evolving risks for IDA countries.

- The evolving development landscape is characterized by increased foreign direct investment (FDI) and other private flows, strong growth in low- (LIC) and middle-income (MIC) countries, and new patterns of trade, investment and knowledge exchange among developing countries. These trends, along with improved economic policies and favorable primary commodity prices, contributed to notable advancements by many IDA countries in poverty reduction and other Millennium Development Goals (MDGs) in the past decade. A continuation of these trends would also point to a pathway beyond aid dependency for LICs through increased scope to leverage global finance and knowledge for development and a historic opportunity for IDA countries to shift their development trajectories towards ending extreme poverty within a generation.
- Against this backdrop, the new World Bank Group (WBG) strategy sets out ambitious goals to reduce extreme poverty to 3 percent by 2030 and to promote shared prosperity in a sustainable manner. To deliver on this agenda, the WBG will align its activities and resources to these goals; support clients in delivering development “solutions”, by advancing knowledge of what works; and work as a “One WBG”, by leveraging the strengths of each agency (IBRD, IDA, IFC and MIGA).
- IDA will be the main instrument for pursuing the WBG goals in the world’s poorest countries – home to roughly one billion people living on less than US\$1.25 per day (about 80 percent of the world’s poor). Deliberate action will be required to sustain economic growth and make it more inclusive across and within IDA countries as well as to address an evolving range of development challenges, including fragility, gender equality, climate change and disaster risks. In the face of complex challenges and constrained aid budgets, these ambitious goals also demand making the best use of scarce resources and enhancing collaboration with development partners.
- In this context, Participants noted that the IDA17 period, which spans the target date for the MDGs and the launch of the post-2015 agenda, presents a unique opportunity to harness the benefits of the changing global economy, address evolving risks to secure the gains that have been achieved and accelerate inclusive and sustainable development. They highlighted IDA’s critical role in supporting concerted and accelerated action and called for an ambitious IDA17 Replenishment to maximize development impact to meet the WBG goals in IDA countries.

ii. In response to the evolving external context and anchored in the WBG strategy, Participants selected “maximizing development impact” as the overarching theme for IDA17, with inclusive growth, gender, climate change and Fragile and Conflict-affected States (FCSs) as “special themes”. The overarching theme encapsulates IDA’s enhanced value proposition to respond to the rapidly evolving global landscape by expanding its role in

leveraging financing, partnerships and knowledge to catalyze results in IDA countries. It also encompasses a sharper focus on “value for money,” through enhanced efforts to improve both results and cost-effectiveness. The special themes aim to enhance IDA’s work on frontier issues confronting IDA countries. Participants agreed to carry forward the IDA16 special themes of FCSs, climate change and gender equality and, building on the progress made, raise the level of ambition in these areas during IDA17. They also agreed to add the special theme of inclusive growth given its centrality for achieving the WBG goals. Participants highlighted that the special themes were mutually reinforcing, aiming to tackle risks that could undermine or reverse gains towards the WBG goals.

iii. **The WBG strategy and change process will strengthen IDA’s capacity to maximize development impact, including on the special themes.** IDA’s comparative advantage is rooted in a strong and effective business model that leverages resources and delivers value for money. Throughout its operational cycle – encompassing resource allocation, project preparation, implementation, completion and impact assessment – IDA uses a robust framework to maximize the development impact of the programs and activities it supports. The WBG strategy and change process will help further scale up IDA’s impact by fostering more integrated, evidence-based engagement to meet the WBG goals and by promoting selectivity through systematic country diagnostics, country partnership frameworks and learning reviews. Enhanced synergies across IBRD, IDA, IFC and MIGA through the One WBG approach will also position IDA to better leverage both public and private resources for clients towards enhanced economic growth and development outcomes. In addition, the creation of new Global Practices will enable the WBG to harness its operational knowledge across sectors and regions more efficiently and with greater impact for clients. This, together with increased support for evidence-based engagement through strong monitoring and evaluation (M&E) and real-time data, will help to advance the science of delivery by capturing, codifying and sharing knowledge and development experience for continuous improvement. Lastly, the review of the WBG planning and budgeting process will better align resources to the new WBG strategy and enhance IDA’s cost-effectiveness and efficiency.

iv. **Participants agreed on a strong package of policy measures and performance targets to track IDA’s progress in maximizing development impact in IDA17, including on the special themes (see Annex 1).** This package, which encompasses policy commitments and a set of indicators under IDA’s four-tier Results Measurement System (RMS), incorporates several important new elements: (i) it explicitly aligns IDA’s activities and results monitoring with the WBG strategy goals and the WBG change and reform process, including by adopting a more selective and evidence-based country engagement model, using knowledge more effectively, taking more informed risks, and expanding WBG synergies to achieve results; (ii) it enhances the focus on outcome and quality indicators, including to track IDA’s operational effectiveness and organizational efficiency; (iii) it strengthens IDA’s accountability to clients and shareholders, through greater use of beneficiary feedbacks and public disclosure; and (iv) it places greater attention to managing and reporting the costs of delivering results. Participants welcomed the enhanced strategic relevance and coverage of the RMS, which also involves closer links between tiers, as well as the increased links with IDA commitments.

v. **To allow IDA to better respond to increasingly diverse client needs, Participants endorsed adjustments to IDA's lending terms and volumes.** Participants agreed to revise IDA's resource allocation framework for IDA17 to more effectively respond to the specific challenges facing FCSs and small states. To better address the need for a smooth transition for graduating countries, Participants also agreed to provide transitional support for India during IDA17. Participants welcomed the review of IDA's lending terms and endorsed the revision of lending terms to IDA-only countries. They also supported the acceleration of payments on qualifying credits of IDA eligible countries.

vi. **Participants welcomed Management's review of IDA's long term financial capacity, which draws on the findings and recommendations of the IDA16 working group on IDA's long-term financial sustainability.** While underscoring that IDA's finances depend primarily on grant funding, Participants endorsed the introduction of limited debt funding in IDA17's financing framework in the form of concessional partner loans. These loans provide a mechanism for partners to scale up the volume of their contributions to IDA and increase IDA's commitment authority. Participants endorsed the principles of ensuring transparency, equal treatment, additionality and protecting IDA's long-term financial sustainability. They recognized that concessional loan contributors would receive burden sharing recognition and allocation of voting rights based on the 'grant element' of the loan. Participants also noted the introduction on a pilot basis during the IDA17 period of IDA participations which would allow partners to provide financing to IDA through purchases of participations in projects already under implementation.

