

St.prp. nr. 61

(2007–2008)

Om samtykke til at Norge deltar i den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF-XI)

*Tilråding fra Utenriksdepartementet av 23. mai 2008,
godkjent i statsråd samme dag.
(Regjeringen Stoltenberg II)*

1 Innledning

I denne proposisjonen ber Regjeringen om samtykke fra Stortinget til å delta i den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF-XI). AfDF er Afrikabankgruppens utviklingsfond for de fattigste landene i Afrika, som på grunn av manglende kredittverdighet ikke kan få lån i Den afrikanske utviklingsbanken (AfDB). Fondet låner ut på såkalt «myke» vilkår og gir gavemidler til fattigdomsreduserende tiltak. Nye ressurser blir hovedsakelig tilført fondet fra giverland som resultat av påfyllingsforhandlinger og gjennom tilbakebetalinger på tidligere lån. Påfyllingen gjelder for en treårsperiode. Den forrige påfyllingen av fondet (AfDF-X) ble foretatt i 2005 for perioden 2005-2007. Sentrale spørsmål under forhandlingene er fondets utlånspolitikk og prioriteringer, samt påfyllingens størrelse. Forhandlingene har pågått parallelt med påfyllingsforhandlingene for Verdensbankens utviklingsfond (IDA).

Totalt kom den 11. påfyllingen på om lag 5,7 milliarder Special Drawing Rights¹ (SDR) med en økning i givernes bidrag på ca. 43 prosent i forhold til forrige påfylling. Etter dagens kurs utgjør det omtrent 49 milliarder kroner. Dette tallet kan endre seg noe, ettersom det for tre land er tatt inn

forventet beløp, da disse av budsjettmessige årsaker ennå ikke har forpliktet seg.

Norge ga tilsagn om 1,5 milliarder kroner over tre år, hvilket innebærer en økning på 170 millioner kroner i forhold til forrige påfylling. Norge er en relativt stor bidragsyter – den niende største totalt – og for eksempel størst av de nordiske land. Vår relative andel av påfyllingen går noe ned, fra om lag 4,9 til 4,5 prosent. Som vedlegg følger tabell over tilskudd fra de ulike land. Tilskudd til AfDF går over kap. 0171 «Multilaterale finansinstitusjoner, post 71 Regionale banker og fond, *kan overføres.*»

2 Bakgrunn

Den afrikanske utviklingsbanken opprettet Det afrikanske utviklingsfondet i 1973. Norge har vært medlem i fondet siden starten, og har deltatt i alle fondspåfyllingene. Spørsmålet om norsk medlemskap er behandlet i St. prp. nr. 104 for 1972-73, jf. Innst. S. nr. 327 samme år. Stortinget gav sin tilslutning til medlemskapet 6. juni 1973.

Fondets hovedmålsetting er å finansiere fattigdomsreduserende tiltak i låntakerlandene. Lån fra fondet er rentefrie (med et mindre administrasjonsgebyr), og har opptil 50 års nedbetalingstid medregnet en avdragsfri periode på 10 år. For å

¹ Special Drawing Rights (SDR) er IMF's og enkelte andre finansinstitusjoners valutaenhet, hvis verdi er basert på en rekke internasjonale valutaer, og som fungerer som global reservevaluta.

unngå for høy gjeldsbelastning i afrikanske land gis en drøy tredjedel av fondsmidlene som gaver.

AfDF og AfDB er del av Afrikabankgruppen, med felles styre og administrasjon. Det øverste vedtaksorganet er guvernørstyret, som møtes én gang i året på årsmøtet. Mellom årsmøtene ledes banken av et styre på 18 eksekutivdirektører, 12 fra regionale medlemsland og 6 fra ikke-regionale medlemsland. Sammen med Sveits og India utgjør de nordiske land en egen valggruppe med felles eksekutivdirektør i styret. Stillingene som eksekutivdirektør, rådgiver og assistent roterer mellom medlemslandene i valggruppen. De nordiske land samarbeider tett i saker som gjelder viktige politikkområder i banken.

Afrikabanken har vært preget av reform siden midten av 1990-tallet. På det tidspunkt var det en institusjon i krise, overadministrert, ineffektiv og uten full tillit fra giverne. Omar Kabbaj fra Marokko ble innsatt som president, og brukte de neste 10 år hovedsakelig på å sentralisere organisasjonen og rydde opp. Ved presidentvalget i 2005 fremsto banken derfor som finansielt svært solid og kostnadseffektiv. Utfordringene siden da har vært å gjøre banken mer relevant på landnivå, øke aktiviteten, styrke analyse- og forskningskapasitet og gjøre den til et markant talerør for afrikanske perspektiver på økonomisk utvikling. Dagens president, Donald Kaberuka fra Rwanda, er i ferd med å innfri disse forventningene. Det har krevd nye reformer og omorganiseringer. De fleste er imidlertid enige om at banken nå er langt mer relevant i sin virksomhet; den har kontorer i 22 afrikanske land; mange nye, unge og dyktige fagfolk er ansatt; det satses i større grad på de områder der banken anses å ha komparative fortrinn – som infrastrukturutbygging og regional integrasjon; det er stort fokus på resultater; banken er tildelt ansvar for å følge opp en rekke regionale og internasjonale initiativer og lyttes til i langt større grad enn tidligere.

Hovedutfordringen i dag er å videreføre den positive utvikling, og øke aktiviteten – samordnet med andre aktører – som et bidrag mot oppnåelse av tusenårsmålene i 2015. Uten en kraftig økning i tilgjengelige ressurser vil AfDB ikke kunne leve opp til de ambisjonene regionale og ikke-regionale medlemsland har for institusjonen. Banken er fremdeles bare den 6. største giver i Afrika², og AfDF er først nå over nivået fra påfyllingen i 1993-95 i reelle tall.

Norsk støtte til AfDF er derfor uttrykk for et ønske om å bidra til å styrke en regional, afrikansk

institusjon som har vist evne til forbedring og som har utviklet seg til å bli en sentral aktør for økonomisk utvikling på kontinentet. Økt bistand gjennom en multilateral kanal som Afrikafondet er også et godt bidrag til harmonisering og for å motvirke fragmentering av givernes midler.

3 Forhandlingsprosessen

Det første forhandlingsmøtet ble holdt i mars 2007, og forhandlingene ble avsluttet i London i desember 2007 etter 4 forhandlingsmøter. I forhandlingene deltok representanter for 23 giverland, og 4 afrikanske land var med som observatører. Forhandlingsleder var Sven Sandström, Sverige.

Det var særlig to tema som fikk mye oppmerksomhet under forhandlingene; forslagene om å styrke innsatsen i såkalt sårbare stater («fragile states») og i forhold til regionale prosjekter.

Sårbare stater er et vidt og vanskelig definerbart begrep, men mange afrikanske land befinner seg i denne kategorien. Det dreier seg om land 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. Afrikabanken har hatt en helt marginal rolle i slike land, oftest kun gjennom overføring av midler gjennom FN-systemet eller Verdensbanken. Avhengig av definisjon kan oppimot halvparten av Afrikas stater karakteriseres som sårbare i ulik forstand, og dette er land som normalt vil få en lav tildeling av AfDF-midler grunnet en fordelingsmekanisme som premierer resultatoppnåelse og godt styresett, områder der for eksempel post-konflikt land nesten alltid vil score lavt. Strategien legger vekt på følgende tre typer tiltak:

- tilleggsfinansiering (utover vanlig fordelingsmekanisme) til post-konflikt land og land på vei ut av konflikt,
- integrasjon med det eksisterende fondet for sletting av post-konflikt lands gjeld,
- en begrenset pott til støtte av kapasitetsbygging og øremerkede tiltak i *alle* sårbare stater.

Det aller meste av de midler som nå øremerkes dette arbeidet går til post-konflikt land. Det legges ellers stor vekt på nær koordinering med, og komplementær innsats til, det arbeid som gjøres av FN-systemet, Verdensbanken, andre givere og nasjonale myndigheter.

Regional integrasjon er en naturlig oppgave for en regionalbank, og multinasjonale prosjekter har fått en økende andel av AfDF-midler de senere

² Verdensbanken, USA, EU, Frankrike og Storbritannia er større.

årene. Det er bred enighet om at regional integrasjon er et viktig tiltak for økonomisk vekst i Afrika, og et riktig svar på utfordringer som

- små og fragmenterte markeder som hindrer storskala produksjon,
- geografiske begrensninger i for eksempel land uten kyst,
- høye produksjonskostnader grunnet dårlig infrastruktur.

Afrikabanken har de siste årene blitt tildelt viktige roller knyttet til regionale initiativer, og den nye strategien bygger på tre pilarer:

- kriterier som sikrer at aktuelle prosjekter forvaltes av den best egnede regionale organisasjon og har støtte fra dedikerte sponsorer
- kriterier for prioritering som sikrer at midler kanaliseres til de kvalitetsmessig beste prosjekter, med utgangspunkt i fattigdomsreduksjon og mottakers målsettinger
- en finansieringsformel som inviterer til samfinansiering mellom regionale og nasjonale prosjekter og dermed sikrer mest mulig eierskap.

Begge forslagene innebærer at det settes av en øremerket andel av påfyllingen for disse formål, henholdsvis 7,5 prosent til sårbare stater og 17,5 prosent til regionale prosjekter. Av andre viktige saker under forhandlingene kan nevnes økt fokus på resultatmåling av fondets aktiviteter, og forslag om avbinding av de innkjøp som gjøres gjennom AfDF-midler, som i dag er begrenset til medlemsland. Avbinding er ofte nødvendig for å kunne inngå avtale om samfinansiering med andre givere.

4 Sluttresultatet av forhandlingene

I rapporten som oppsummerer forhandlingsresultatet er de overordnede, strategiske satsingsområdene for AfDF-XI som følger:

- infrastruktur, med særlig vekt på vann & sanitær, energi og transport
- godt styresett
- regional integrasjon
- utvikling av privat sektor

Likestilling, miljø og klima behandles som tverrgående hensyn i alle prosjekter. Tradisjonelle jordbruksprosjekter, og støtte til grunnutdanning, helse og hiv/aids vil bli nedprioritert, eller inngå gjennom infrastrukturkomponenter som helsestasjoner, vann & sanitær anlegg til skoler osv.

Det ble gitt tilslutning til strategiene for sårbare stater og regional integrasjon, dog etter en del motstand fra land som USA og Japan, som frykter at øremerking av midler til disse formål svekker de incitamentene for resultatoppnåelse og styresett som er innebygd i den vanlige fordelingsmekanismen («Performance Based Allocation»).

Endring av regelverket som sier at innkjøp må gjøres i medlemsland – noe som både er ineffektivt og upraktisk – krever en omstendelig behandling gitt at bankens lovverk må revideres. En håndfull givere som Japan, Frankrike og Østerrike er skeptiske til endring, men en prosess mot å fjerne kravet om medlemskap er satt i gang, og vil bli behandlet på bankens årsmøte i 2008. Norge har klart tatt til orde for at innkjøpsbegrensningen bør fjernes.

Påfyllingsnivået endte på SDR 5 760 927 837 og må sies å være en tillitserklæring fra givernes side til de reformer som er gjennomført og de planer som foreligger. Særlig Storbritannia var tydelig i sin støtte til banken med sin argumentasjon om at dette var anledningen til å gjøre et krafttak for Afrika og oppnåelse av tusenårsmålene – og ikke minst ved å kanalisere dette gjennom en afrikansk institusjon. Storbritannia mer enn doblet sitt bidrag og er nå største giver med over 4 milliarder kroner for hele påfyllingsperioden. Blant de som økte minst var USA og Japan. USA er nå bare fjerde største giver. Afrikas representant blant givene, Sør-Afrika, doblet for øvrig også sitt bidrag.

En betydelig del av påfyllingen – over 2 milliarder SDR, eller ca. 36 prosent – kommer fra bankgruppen selv, gjennom en såkalt «Advance Commitment Capacity» (ACC). ACC tillater banken å forskuttede midler innlånt fra kapitalmarkedet, basert på fremtidige tilbakebetalinger til fondet. En del av de fremtidige tilbakebetalingene faller imidlertid bort som konsekvens av at det multilaterale gjeldssletteinitiativet (MDRI) ble vedtatt i 2006. Givene forpliktet seg derfor til å kompensere dette tapet, og fordi AfDF-XI midler vil bli utbetalt over perioden 2008-2020, krever full utnyttelse av ACC en kompensasjonsgaranti for hele denne perioden. De fleste givene, Norge inkludert, har gitt en garanti som gjelder til 2015 (ref. St. prp. nr. 79, 2005-2006 om Norges deltakelse i MDRI). Givene ble derfor bedt om å forlenge garantien til 2020, slik at bidraget til AfDF-XI gjennom ACC kan opprettholdes. Om ikke det skjer vil ACC-bidraget bli redusert med 15 prosent for å ta høyde for økt usikkerhet. For perioden 2016-2054 har Norge allerede utstedt et såkalt «Qualified Instrument of Commitment», der begrensningen

består i at utbetaling avhenger av Stortingets samtykke.

5 Det norske tilskuddet til påfyllingen

Hvert lands tilskudd til fondspåfyllingen blir fastsatt i SDR. Det norske tilskuddet til påfyllingen er på SDR 167 029 492. Omregningskursen mellom valutaen i giverlandet og SDR er bestemt ut i fra et gjennomsnitt av dagskurser over en 6-måneders periode som blir fastsatt som en del av forhandlingene. For AfDF-XI er omregningskursen for Norge 1 SDR lik 8,98045 kroner. Det norske bidraget til AfDF-XI utgjør 1 500 millioner kroner, og skal innbetales over tre år (2008-2010), med en årlig innbetaling på 500 millioner kroner. For perioden samlet innebærer det en økning på 170 millioner kroner. Regnet i SDR gir det en økning på om lag 39 prosent. I kroner utgjør økningen om lag 13 prosent, grunnet en relativ styrking av kroneverdien siden forrige periode. For 2008 er bevilgningsbehovet innarbeidet i regjeringforslaget til statsbudsjett, jf. St.prp.nr.1 (2007-2008), for Utenriksdepartementet. Det foreslås at de budsjettmessige konsekvenser for senere år blir dekket innenfor den til enhver tid gjeldende bistandsramme, og i tråd med romertallsvedtak 12 under Utenriksdepartementet i saldert budsjett 2008 vedrørende bruk av gjeldsbrev.

Norges bidrag innebærer en litt lavere reell andel av AfDF-XI enn for AfDF-X, men Norge er allikevel blant de største giverne sett i forhold til økonomisk tyngde.

Foruten samtykke til den budsjettmessige bevilgning bes det om samtykke til å utvide den perioden Norge garanterer kompensasjon av tapte tilbakebetalinger for – som følge av MDRI – fra 2015 til 2020. Dette vil bli gjort gjennom utstedelse av et såkalt «Unqualified Instrument of Commitment» – tilsvarende det som er gjort for 2006-2015. Norge vil dermed garantere for vår andel av den årlige kompensasjon i perioden 2016-2020. Beløpet vil variere noe ut i fra forutsetninger om blant annet valutakurs og når de ulike land blir kvalifisert for kompensasjon. Norges årlige bidrag i perioden vil anslagsvis ligge på rundt 60 millioner kroner.

Utenriksdepartementet

tilrår:

At Deres Majestet godkjenner og skriver under et framlagt forslag til proposisjon til Stortinget om samtykke til at Norge deltar i den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF-XI).

Vi **HARALD**, Norges Konge,

stadfester:

Stortinget blir bedt om å gjøre vedtak om samtykke til at Norge deltar i den 11. påfyllinga av Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF-XI), i samsvar med vedlagt forslag.

Forslag

til vedtak om samtykke til at Norge deltar i den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet (AfDF-XI)

I

Stortinget samtykker i at Norge:

1. deltar i den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet, AfDF, med 1 500 000 000 kroner for perioden 1. januar 2008 til 31. desember 2010.
 2. utsteder et ukvalifisert «Instrument of Commitment» til Det afrikanske utviklingsfond som bindende forpliktelse for Norges bidrag til det internasjonale gjeldsslettinitiativet (MDRI) i perioden 2016 til og med 2020.
-

Vedlegg 1**Tilskudd til den 11. påfyllingen av Det afrikanske utviklingsfondet**

LAND	Byrdefordeling	Bidrag i SDR	Valuta	Bidrag i valuta	Økning i SDR
Belgia	2,075 %	76 730 906	EUR	86 000 000	45 %
Canada	4,999 %	184 878 368	CAD	302 400 000	21 %
Danmark	1,384 %	51 169 774	DKK	427 058 844	38 %
Finland	2,413 %	89 221 984	EUR	100 000 000	75 %
Frankrike	10,906 %	403 313 069	EUR	615 000 000	29 %
India			INR		
Italia	5,264 %	194 642 996	EUR	218 155 870	43 %
Japan	7,070 %	261 438 952	JPY	47 495 000 000	15 %
Kina	2,161 %	79 900 950	USD	121 838 561	43 %
Kuwait	0,180 %	6 656 705	USD	10 150 609	17 %
Nederland	5,437 %	201 061 742	EUR	225 350 000	54 %
Norge	4,517 %	167 029 492	NOK	1 500 000 000	39 %
Portugal	0,801 %	29 621 699	EUR	33 200 000	54 %
Saudi-Arabia			USD		
Spania	3,000 %	110 938 734	EUR	124 340 133	48 %
Storbritannia	14,796 %	547 150 749	GBP	417 000 000	114 %
Sveits			CHF		
Sverige	4,354 %	160 994 400	SEK	1 672 004 121	18 %
Sør-Afrika	0,193 %	7 146 618	ZAR	77 399 873	78 %
Sør-Korea	0,878 %	32 474 255	KRW	45 982 890 640	50 %
Tyskland	10,817 %	400 000 000	SDR	400 000 000	78 %
USA	8,300 %	306 944 199	USD	468 050 000	10 %
Østerrike	2,340 %	86 545 325	EUR	97 000 000	54 %
Giverbidrag*	61,7 %	3 556 478 581			
Teknisk gap	2,5 %	141 479 221			
AfDB-ressurser	35,8 %	2 062 970 035			
Påfyllingsnivå	100,0 %	5 760 927 837			

* Inkluderer anslag for de tre land som ennå ikke har gitt tilsagn, samt frivillige tilleggsbidrag som ikke teller med i giverlandets andel.

