

Vergaderjaar 2000–2001

23 125

Ondersteuningsbeleid Midden- en Oost-Europa

Nr. 20

BRIEF VAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 23 november 2000

Met deze brief stuur ik u twee evaluatierapporten toe en mijn gebundelde beleidsreactie daarop. Deze evaluatierapporten betreffen twee onderling samenhangende financiële instrumenten gericht op Midden- en Oost-Europa:

- Het Programma Samenwerking Midden- en Oost-Europa (PSO) (bijlage 1)¹
- De co-financiering door EZ van projecten van multilaterale instellingen, te weten de Oost-Europabank (EBRD), International Finance Corporation (IFC) en de Wereldbank (IBRD). (bijlage 2)¹

In 2000 is mede naar aanleiding van de evaluatie van het Programma Samenwerking Midden- en Oost-Europa in de periode 1994–1997 (rapport treft u aan in bijlage één van deze brief) de verbetering van dit instrument ter hand genomen. Na tien jaar ervaring met de ondersteuning van de omschakeling naar een markteconomie in de landen in Midden- en Oost-Europa kan de PSO-projecthulp worden bijgesteld aan de hand van de verworven inzichten. Resultaat hiervan is een conceptueel kader voor het PSO en een plan van aanpak voor een betere voorbereiding. In dit nieuwe PSO-beleid is de co-financiering van multilaterale projecthulp geïncorporeerd.

Voor de goede orde geldt dat deze beleidsreactie niet de pre-accessiehulp betreft die vanaf 1998 ook wordt geboden in het kader van het PSO en zich vooral richt op de versterking van instituties relevant voor de bedrijfsomgeving.

De hoofdpunten in deze beleidsreactie betreffen de volgende zeven punten:

- 1 Het nieuwe PSO-beleid beoogt een betere samenhang in het projectenpakket te realiseren. Concentratie van projecten in sectoren en regio's kan de doeltreffendheid van de transitiehulp verbeteren. Bij het PSO gaat het om proefprojecten die investeringen en duurzame handel

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

kunnen genereren. Demonstratie van Nederlandse kennis en technologie alleen is niet langer voldoende. In de aanbestedingsprocedure vindt een concrete toets plaats om de betrokkenheid van Nederlandse ondernemingen vast te leggen voor een commercieel vervolg van de activiteiten. Een duurzaam vervolg garandeert een blijvende impuls voor de transitie naar een markteconomie.

- 2 De uitvoering van het nieuwe beleid vereist een beter inzicht in de behoeften van de ontvangende landen. Het PSO is en blijft een vraaggestuurd programma. De wensen van ontvangende landen bij de sectorkeuze zijn bepalend.
- 3 De transitiedoelstelling van het PSO is uitgewerkt in een concrete «check list» bruikbaar bij de voorafgaande beoordeling en de evaluatie.
- 4 De activiteiten en belangstelling van het Nederlandse bedrijfsleven zijn beter bekend dankzij een enquête uitgevoerd door de Economische Voorlichtingsdienst (EVD).
- 5 De positioneringsdoelstelling van het PSO is vastgelegd om de verschillende aspecten van commerciële voortzetting van activiteiten inzichtelijk te maken.
- 6 Er is een plan van aanpak voor tussentijdse meting van resultaten door de uitvoering van toezichthoudende missies.
- 7 Tenslotte is een vergelijking gemaakt van het PSO in internationaal perspectief.

Deze hoofdpunten worden in bijlage drie nader uitgewerkt.

Van belang is te melden dat naar aanleiding van de ervaring met de transitiehulp in 1997 ook het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) is gestart. De regering is ervan overtuigd dat de inschakeling van de private sector ook in ontwikkelingslanden katalyserend werkt voor nieuwe marktactiviteiten. Dit standpunt is vastgelegd in de nota «Ondernemen tegen Armoede» (Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 27 467, nr. 1).

In veel ontwikkelingslanden is de noodzaak van een sterkere private sector groot. De samenwerkingsinstrumenten PSO en PSOM passen in de nieuwe «pro-poor growth strategie» voor duurzame werkgelegenheidscreatie. De samenwerking met buitenlandse bedrijven kan de toegang tot de wereldmarkt vergemakkelijken. Het PSO heeft tot dusver zijn waarde bewezen in ontwikkelingslanden in Europa zoals Bosnië, Macedonië, Moldavië, Georgië en Armenië. De beleidsontwikkeling binnen het PSO is dan ook van nut geweest bij de verdere ontwikkeling van het denken over private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden.

De conclusie is dat het PSO en het PSOM waardevolle instrumenten zijn voor de bevordering van de private sector. De inschakeling van Nederlandse ondernemingen bij deze projecthulp heeft als voordeel dat het als aanjager kan dienen voor bilaterale handel en investeringen. Het streven is een groter aantal projecten doeltreffend te laten zijn dan in 1994–1997 het geval was en de impact van de ondersteuning te verbeteren. De evaluatie leert dat ongeveer één derde van het aantal onderzochte projecten goed verliep. Op basis van de geleerde lessen met PSO in de periode 1994–1997 ben ik ervan overtuigd dat de resultaten van de PSO-projecten verder kunnen verbeteren. Mislukte projecten kunnen echter nooit worden uitgesloten. Beseft moet worden dat het om proefprojecten gaat en dat het eigenlijk vanzelfsprekend is dat een deel van de projecten niet uit de verf komt. Een goed resultaat voor alle projecten zou immers een belangrijke indicatie zijn voor de overbodigheid van dit ondersteuningsinstrument.

Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema

In deze bijlage worden de in de brief genoemde zeven hoofdpunten van de beleidsreactie nader uitgewerkt.

1. Verbeterpunten en geboekte voortgang binnen het PSO

De PSO-evaluatie beslaat de periode van 1994–1997. Geconstateerd moet worden dat er sinds die periode substantiële verbeteringen in het programma zijn doorgevoerd. Voor een deel zijn die geïnitieerd naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het PSO (Tweede Kamer, vergaderjaar 1996–1997, kamerstuk 25 395, nr. 2).

In de eerste plaats heeft het agentschap van het Ministerie van Economische Zaken, Senter, mede naar aanleiding van de aanbevelingen van de Algemene Rekenkamer de uitvoering van het PSO sterk verbeterd. Niet alleen heeft Senter door middel van de doorvoering van een intern verbetertraject de doelmatigheid van het PSO vergroot, maar heeft de in toenemende mate professionele beoordeling van projectvoorstellen door Senter bijgedragen aan de doeltreffendheid van projecten. De projectdoelen zijn zo goed mogelijk gekwantificeerd in concrete eindproducten. De eisen aan de ontvangende partij zijn aangescherpt. De verzoeken om vervolfinanciering voor projecten vanwege gebrekkige projectplanning zullen hierdoor in de toekomst goeddeels tot het verleden behoren. Tenslotte is de aanbestedingsprocedure inzichtelijker gemaakt en zijn gunningen uit de hand alleen bij hoge uitzondering nog mogelijk.

De kennis van Senter over het Nederlandse exporterende bedrijfsleven is in de loop der jaren verder uitgebouwd. Een actiefvoorlichtingsbeleid heeft het PSO toegankelijker gemaakt voor een bredere groep bedrijven. Organisatie- en adviesbureaus zijn vanaf 1999 in veel gevallen niet langer de leidende partij in een consortium of zelfs in het geheel niet betrokken bij een project. In het verleden zagen vooral deze organisatie- en adviesbureaus het PSO niet zozeer als een opstap naar zakendoen in Midden- en Oost-Europa maar vooral als een welkome inkomstenbron zonder veel verdere verplichtingen in de vervolgfase. Een goede demonstratie van Nederlandse technologie en kennis was gedurende de onderzochte periode voldoende als projectdoelstelling. Het uitgangspunt was daarbij dat vervolgleveranties van apparatuur en kennis alsmede een mogelijke commerciële samenwerking positieve neveneffecten waren van de transitie-ondersteuning.

De evaluatie en eigen inventarisaties door Senter leert dat in bijna 30 procent van de gevallen deze «spin off» ook plaatsvond.

De geleidelijke introductie van een nieuwe aanbestedingsmethode («PSO-plus») vanaf 1997 heeft er voor gezorgd dat wensen van het Nederlands bedrijfsleven bij Senter kunnen worden aangedragen. Met deze methode is de kans groter dat Nederlandse ondernemingen duurzame vervolghostandpunten ondernemen aangezien het gaat om eigen in plaats van door Senter ontwikkelde projectvoorstellen. In toenemende mate is het doel van projecten bevordering van investeringen of duurzame handelsrelaties. De activiteiten moeten passen in een strategie van de Nederlandse onderneming. Op deze wijze is de doeltreffendheid van projecten groter en zal commerciële voortzetting van projecten naar verwachting toenemen. Inmiddels is in 2000 deze methode gemeengoed geworden.

Ten aanzien van het in het PSO-evaluatierapport gesignaleerde probleem van het tekort aan mogelijkheden vervolfinanciering voor projecten te realiseren zijn de eerste stappen gezet met de ondersteuning van

participatiefondsen voor het midden- en kleinbedrijf in Oekraïne en Roemenië. Deze fondsen verstrekken werk- of investeringskapitaal in ruil voor een deelneming in het bedrijf. Op deze wijze kan het obstakel van de hoge rente voor commerciële kredieten worden overkomen. De financiële sector in de ontvangende landen kan positief worden beïnvloed door de samenwerking tussen deze participatiefondsen en het lokale bankwezen.

Naar aanleiding van het rapport van de Algemene Rekenkamer over het PSO is het landenbeleid aangescherpt. Daar waar de transitie vergevorderd is, zijn de budgetten van het PSO vanaf 1998 verminderd. In Slovenië is het PSO in 1998 beëindigd. In Estland, Hongarije, Polen en Tsjechië is het PSO vanaf 1999 niet langer van toepassing. In deze landen is in PSO-verband alleen nog een inspanning van het Ministerie van Economische Zaken op het terrein van pre-accessie. Gekozen is voor concentratie van de transitieondersteuning in vier kernlanden Rusland, Oekraïne, Roemenië en Bulgarije. De versnippering van het beschikbare budget is teruggedrongen door allocatie van bijna driekwart van de middelen voor deze vier landen in 2000 (niet meegerekend de additionele ODA-middelen voor het PSO in het kader van het stabiliteitspact voor Zuid-Oost Europa).

Ook de adviesverlening van het College Landenbeleid Oost-Europa (CLOE) is de afgelopen jaren van groot belang geweest. De concrete aanbevelingen per project en de beleidsadviezen zijn zeer bruikbaar bij de aanbesteding van opdrachten alsook voor de koers van het programma. De ambassades zijn formeel betrokken bij de advisering over projecten. De meest betrokken Nederlandse ministeries (VenW, LNV, VROM, BuZa en EZ) zijn goeddeels tevreden over de gevolgde aanpak bij de afstemming over beleidsprioriteiten. Waar mogelijk is een vertegenwoordiger van een vakdepartement in de beoordelingscommissie van Senter opgenomen.

1.2 Nieuw PSO-beleid 2001 en verder

Het nieuwe PSO-beleid zal meer specifiek gericht zijn op economische sectoren in de ontvangende landen. Selectie van relevante sectoren en projecten daarbinnen vindt plaats in overeenstemming met de wensen van ontvangende landen enerzijds en belangstelling en sterkten/zwakten van het Nederlandse bedrijfsleven anderzijds. In sommige landen kan dit leiden tot een beperking van het aantal geselecteerde sectoren. Het uitvoeren van meerdere projecten binnen dezelfde economische sector vergroot de potentiële bijdrage aan het transitieproces in het ontvangende land. Ook de positionering van het Nederlands bedrijfsleven wordt erdoor versterkt.

Doel van deze toespitsing op economische sectoren is een grotere en mogelijk langduriger betrokkenheid te realiseren van de lokale autoriteiten en de Nederlandse en lokale ondernemingen. De PSO Memoranda of Understanding zullen waar mogelijk een langere looptijd hebben en specifiek zijn v.w.b. de beoogde sectoren. Daarbij zal de beleidsmatige betrokkenheid van de ontvangende landen zoveel mogelijk in concrete acties worden vastgelegd. Dit kan bijvoorbeeld door coördinatie met activiteiten van andere multilaterale en bilaterale donoren te stimuleren.

Binnen deze meer op sectoren toegespitste aanpak kan ook de aanbesteding van PSO-projecten gericht plaatsvinden. Ook zijn na verloop van tijd binnen dit kader projecten denkbaar die meer gericht zijn op institutionele ondersteuning. Startpunt van deze aanpak is een sectorstudie die de kansen en mogelijkheden beter in kaart brengt. Ook zal deze studie inzicht moeten bieden in welk soort PSO-projecten gewenst zijn binnen een tijdpad van 2–4 jaar van ontwikkeling om de volgtijdelijkheid van de projecten in de gehele bedrijfsketen beter te garanderen.

Het is in deze programmatische aanpak niet de bedoeling af te stappen van de voorwaarde van betrokkenheid van beide partijen voor een commercieel vervolg. De projectpartners zullen ook in de geselecteerde sectoren en regio's elkaar zelf moeten vinden. Het is voor de slaagkans van een project van groot belang dat de Nederlandse onderneming zelf de begunstigde selecteert. Bij de beoordeling van projecten zal Senter erop toezien dat er sprake is van meer dan alleen demonstratie van Nederlandse technologie. Het moet gaan om proefprojecten voor investeringen en duurzame handel.

Bij al deze inspanningen zal gewaakt worden het pragmatische en flexibele karakter van PSO te behouden. Het is zeker niet de bedoeling de programmatische aanpak in alle landen of voor het gehele landenbudget toe te passen om keuzevrijheid voor de ondernemingen te behouden. Het ambitieniveau mag niet te hoog worden gesteld. Verder moet de gevoeligheid voor niet economisch gestoelde voorkeuren van lokale autoriteiten door een te planmatige benadering niet worden vergroot.

Met de geboden 100% financiering binnen het PSO kan het eerste risico worden weggenomen. Deze 100% Nederlandse overheidsbijdrage is noodzakelijk op basis van de OESO-richtlijnen voor Midden- en Oost-Europa. In de landen die voorkomen op lijst van 1 van het «development assistance committee» van de OESO kan wel een eigen bijdrage van Nederlandse en lokale ondernemingen worden gevraagd. Het gaat voor PSO dan om Armenië, Bosnië-Herzegovina, Georgië, Macedonië en Moldavië. In 2001 zal waar mogelijk een eigen bijdrage worden verlangd. Hierdoor verkrijgt Senter een goede indicatie van de intentie om zaken te doen met de lokale begunstigde.

Voor commerciële vervolgstappen is het ondersteunen van participatiefonds gericht op het midden- en kleinbedrijf van belang die parallel verloopt met een geclusterde inzet van PSO-middelen. PSO-begunstigden hebben dan kans op een commercieel vervolg bij een mogelijke participatie door het fonds. Nederlandse investeerders kunnen profiteren van het fonds bij de exitfase van fondsparticipaties. Er is zo toegang tot Midden- en Oost-Europese ondernemingen die gedurende enkele jaren begeleid is door een Nederlandse of lokale fondsmanager. Het PSO kan bijdragen aan het betalen van het fondsmanagement en technische assistentie die vereist is bij dergelijke risicovolle investeringen door het fonds. Voor 2000 heeft het Ministerie van Economische Zaken een bestaand participatiefonds ondersteund van de International Finance Corporation (IFC) voor de Zuid-Oost Europa. Hierbij zullen wellicht bestaande door PSO gesteunde fondsen in Roemenië en Oekraïne kunnen aansluiten. Voor Rusland zal in 2001 worden gezien of ondersteuning van dergelijke fondsen haalbaar is. Het streven naar de oprichting van deze fondsen wordt overigens bemoeilijkt door het gebrek aan risicokapitaal dat beschikbaar is voor opkomende markten. Er is dan ook sprake van een lange aanlooptijd bij dergelijke projecten.

De cofinanciering van multilaterale projecten en PSO wordt al enige jaren beleidsmatig zo veel mogelijk als één geheel gezien. Naar aanleiding van de evaluatie Trust Funds en Multilaterale Cofinanciering 1990 – 1999 en in het kader van de stroomlijning van het instrumentarium is besloten het instrument multilaterale cofinanciering volledig te integreren in het PSO en het instrument als zodanig op te heffen. Indien Nederlandse activiteiten aansluiten bij prioriteiten van multilaterale instellingen zoals EBRD of IFC, dan strekt dit tot aanbeveling voor gunning van het PSO-project in de aanbestedingsprocedure van het PSO. Voor dit type projecten zal in 2001 een reservering zijn van NLG 8 miljoen binnen het PSO-budget.

De aansluiting van PSO-voorstellen op de plannen van multilaterale organisaties IFC en EBRD heeft daarmee prioriteit, juist om een duurzaam vervolg te kunnen realiseren. Het aanhalen van contacten met de «investment officers» van IFC heeft reeds de eerste vruchten afgeworpen. Dit geldt ook wat betreft het «trust fund» van het Ministerie van Economische Zaken bij de IFC. Het ligt in de bedoeling om de relatie met de EBRD eveneens te versterken. De relatie met de Wereldbank heeft voorlopig geen prioriteit. De evaluatie wees uit dat spin-off moeilijk te realiseren is en dat het projectbeheer van de organisatie te wensen over laat. Ten slotte wordt de dekking van het EZ/IFC Trust Fund uitgebreid van Midden- en Oost-Europa naar Centraal Azië en opkomende markten in Latijns-Amerika, Afrika en Azië.

2. Vraaggestuurdheid

Vaak is er in de ontvangende landen sprake van een gebrekkige formulering van de prioriteiten bij de ontvangende landen. De interdepartementale coördinatie is nog te zwak in veel landen. Hierdoor is er te weinig betrokkenheid bij de formulering van kansrijke sectoren en niet altijd voldoende beleidsmatige betrokkenheid van de lokale vakdepartementen. Bij de formulering van het landenbeleid is er dan ook niet altijd voldoende informatie over interessante sectoren beschikbaar. Het is niet zeker of vanuit transitie-oogpunt én Nederlandse optiek altijd de beste sectoren worden gekozen.

In 2000 is er beter inzicht gekomen in de behoefte aan transitie-ondersteuning voor kansrijke sectoren in de ontvangende landen. De vraaggestuurdheid van het PSO heeft meer inhoud gekregen door een actievere dialoog tussen het Ministerie van Economische Zaken en de PSO-coördinatoren die werkzaam zijn op verschillende ministeries in de ontvangende landen. Hiertoe is een enquêteformulier verzonden aan de PSO-coördinatoren met vragen over prioritaire sectoren en regio's alsook de aansluiting bij programma's van andere donoren. Met de vier kernlanden hebben dit jaar uitgebreide consultaties plaatsgevonden.

Ook is de betrokkenheid van de ambassades en betrokken Nederlandse ministeries bij het in kaart brengen van de mogelijkheden voor projectontwikkeling in diverse sectoren inmiddels groter. De uitvoering en monitoring van projecten blijft overigens wel in de eerste plaats de verantwoordelijkheid van Senter. De meerwaarde van de ambassades zal in toenemende mate liggen bij het plaatsen van het PSO in het perspectief van het gevoerde economische hervormingsbeleid. Daarbij is informatie over het administratieve en juridische kader ook van belang om een oordeel te kunnen vellen over het investeringsklimaat in een land. De betrokken Nederlandse ministeries (VenW, LNV, VROM, BuZa en EZ) plaatsen de wensen van de ontvangende landen tegen het licht van de sterkten en zwakten van de Nederlandse bedrijfssectoren.

3. Operationalisering transitiedoelstelling

Zoals het evaluatierapport opmerkt ontbreekt een heldere operationalisering van het begrip transitie-ondersteuning. Sedert het uitbrengen van het Algemene Rekenkamer rapport uit 1997 over PSO is een heldere operationalisering van het begrip transitieondersteuning voorwerp van discussie. In de beleidsreactie op dit rapport heeft mijn ambtsvoorganger aangegeven dat een kwantificering van transitie niet goed mogelijk is. Ik deel deze mening mede op basis van recente bevindingen van onder andere de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling (EBRD) en de Europese Unie (EU). De EBRD en EU bevestigen dat het gebruikelijke methodologische kader voor projectbeoordeling te kort schiet bij het

meten van transitie-impact. Gedragsverandering en structurele processen zijn niet te kwantificeren en dus niet te meten.

De EBRD heeft wel een strategie ontwikkeld voor transitie-economieën die relevant is voor het bepalen of ondersteuning al of niet relevant is. Bij transitie gaat het om (1) stimuleren van nieuwe ondernemingen in het midden- en kleinbedrijf, (2) verbeteren van de toegang tot de markt voor ondernemingen, (3) diepgaande herstructurering, innovatie en groei op bedrijfsniveau en (4) het openstellen van de markt voor buitenlandse concurrentie.

Herstructurering, innovatie en uitbreiding van ondernemingen en het transitieproces zelf vereisen een gunstig investeringsklimaat. De EBRD concludeert dat de markt niet goed functioneert zonder een zekere mate van institutionele ontwikkeling. Bij institutionele ontwikkeling gaat het om zaken als betrouwbare financiële instituten, het bestaan van een stabiele wetgeving die breed wordt gerespecteerd, de vanzelfsprekendheid van het nakomen van contracten, een correct gedrag van de overheid en competitieve markten.

De EBRD heeft een voor het PSO-buikbare check-list ontworpen die als bijlage 4 is opgenomen. Deze is toepasbaar in alle fasen van het PSO-programma: (1) bij de voorbereiding van een landenstrategie om project-typen te selecteren die het meest geëigend zijn voor de transitie-fase, (2) bij de aanbesteding om te toetsen aan de transitie-relevantie van een project, (3) bij de projectformulering om doelen vast te stellen v.w.b. transitie die gebruikt kunnen worden bij monitoring en evaluatie en (4) bij de afsluiting van een project om vast te stellen of de verwachte impact is gerealiseerd. De navolgende uitwerking van de transitiedoelstelling verschaffen Senter en de Nederlandse bedrijven duidelijkheid wat van hen verwacht wordt bij de uitvoering van transitiehulp.

4. Interesses Nederlands bedrijfsleven en positionering

Op 27 september 2000 zijn de resultaten van de EVD-enquête bekend gesteld tijdens de jaarlijkse informatiedag van het Ministerie van Economische Zaken over zakendoen in Midden- en Oost-Europa.

De respons van de enquête was ruim 30% van de ongeveer 6000 onder-vraagden. De antwoorden van deze 1891 bedrijven zijn verwerkt. Er is veel interesse om op de hoogte te worden gehouden van het PSO.

De interesse voor landen varieert en is te verdelen in vier groepen: De eerste groep betreft de meest populaire landen Polen, Rusland, Tsjechië, Hongarije (600–1000 keer vermeld). De tweede groep betreft Midden Europese landen zoals Estland, Bulgarije, Kroatië, Letland, Litouwen, Roemenië, Slowakije, Slovenië en één Oost-Europees land Oekraïne (400–600 meldingen per land). De derde groep zijn landen in Zuid-Oost Europa (Bosnië, Macedonië, Montenegro/Kosovo) en Azerbeidzjan, Georgië, Kazachstan, Oezbekistan, Moldavië en Wit-Rusland (100–261 meldingen per land). De laatste groep betreft landen met minder dan 100 meldingen. Het gaat om Armenië, Albanië, Kirgizië, Tadzjikistan en Turkmenistan.

Van de bedrijven die in het onderzoek betrokken zijn, is het merendeel actief met export (60% meldt export als activiteit). Lokale productie is genoemd door 14% van de respondenten. Veel ondernemingen zijn actief met een eerste marktoriëntatie (38% van de respondenten noemt deze activiteit).

Wat betreft de voorziene uitbreiding van activiteiten in Midden- en Oost-Europa is ongeveer tweederde van de ondernemingen positief (ook bij ieder land afzonderlijk) en een derde negatief gestemd.

Vooral bedrijven met een kleine omzet (minder dan NLG 1 mln) hebben gereageerd (50% van respondenten) op de enquête. Vooral de landbouw- en industriesector zijn geïnteresseerd in zakendoen met Midden- en Oost-Europa.

5. Operationaliseringpositioneringsdoelstelling van het PSO

Het PSO heeft mede als doel Nederlandse ondernemingen te positioneren op markten in Midden- en Oost-Europa. Het PSO werkt drempelverlagend door commerciële risico's in de beginfase af te dekken. Om positionering te meten per project zijn de volgende criteria van belang: (1) het project past in de bedrijfsstrategie (ondernemingsplan) voor de nieuwe markt, (2) er is een indicatie gegeven van de verwachte marktpositie, omzet, voorgenomen investeringen en/of handelsstromen en (3) wellicht zijn er ook al afspraken gemaakt voor een commercieel vervolg na afloop van de proef-fase.

Het is van belang zo goed mogelijk vast te stellen dat het Nederlandse bedrijf de activiteiten niet op commerciële wijze kan realiseren. Het betreft de zogenoemde vaststelling van de additionaliteit van de overheidsbijdrage ten einde concurrentievervalsing met PSO-middelen te voorkomen. Voor de meting van additionaliteit van het project wordt bezien of de activiteiten niet kunnen worden gefinancierd met inzet van (1) eigen risicodragende middelen van de onderneming, (2) een commerciële lening, (3) betaling door de begunstigde of (4) anderszins.

6. Toezichthoudende missies

De programma's en instrumenten van het Ministerie van Economische Zaken worden als regel eens in de vier jaar geëvalueerd. Daarnaast is de uitvoerder Senter belast met het toezicht op de dagelijkse uitvoering van projecten. Tussen deze twee vormen van controle bevinden zich de toezichthoudende missies. Een toezichthoudende missie levert een abstracter, en dus breder toepasbaar resultaat op dan project-monitoring door de uitvoerder. Daarentegen is een toezichthoudende missie per definitie meer kleinschalig, specifiek en doelgericht van aard dan de vierjaarlijkse programma-evaluatie. Resultaten van missies kunnen evenwel nuttige informatie geven voor deze grote programma evaluaties.

Tot 1995 bestond er binnen het Ministerie van Economische Zaken een inspectie-eenheid als onderdeel van het DG voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen. Deze eenheid werd echter niet gehandhaafd, waarna er gedurende enkele jaren geen toezichthoudende missies zijn uitgevoerd. In 1997 werd de inspectietaak overgeheveld naar uitvoerder Senter, die vervolgens een aantal evaluatiemissies heeft georganiseerd. De resultaten die hieruit voortkwamen, werden echter niet optimaal bevonden.

Daarom besloot DG-BEB eind 1998 dat de BEB deze toezichthoudende taak weer tot zich moest nemen, hierbij ook rekening houdend met de aanbeveling van de Algemene Rekenkamer. Bij wijze van proef zijn einde 1999 twee evaluatiemissies georganiseerd.

Op basis van de positieve reacties op de uitvoering en resultaten van deze missies, is er structureel invulling gegeven aan de inspectie- en controle-taak van de BEB.

Toezichthoudende missies vormen een effectief instrument voor het inspecteren en evalueren van zowel lopende als reeds afgeronde projecten. De algemene doelstelling van toezichthoudende missies is de steekproefsgewijze controle op het verloop van projecten: in hoeverre hebben de projecten hun doel bereikt en welke beoordeling kan worden gegeven aan de ontwikkeling, het beheer en de uitvoering van de projecten? Meer specifiek kan deze doelstelling worden toegespitst op zowel projectbeheer als programmabeheer. Op basis van de missie-resultaten kunnen de projecten, indien zij nog niet zijn afgerond, gericht worden bijgestuurd. Daarnaast dienen de missierapporten als leidraad voor de uitvoerder van programma's bij het ontwikkelen en beheren van toekomstige soortgelijke projecten.

Het regelmatig organiseren van toezichthoudende missies vormt een waardevolle aanvulling op de grootschalige programma-evaluaties. Aangezien de programmaevaluaties om de vier jaar plaatsvinden en te algemeen van reikwijdte zijn, kunnen deze niet dienen ter tussentijdse bijsturing van projecten en eventueel noodzakelijke beleidsaanpassingen voor het programma als geheel. Ook ontbreekt in deze grote programma-evaluaties de benodigde diepgang ten aanzien van bijvoorbeeld een specifiek thema in een bepaald land, rekening houdend met de specifieke relevante omstandigheden. Toezichthoudende missies geven wel dit tussentijdse inzicht op het verloop van het programma.

Binnen een missie kunnen koppelingen worden gemaakt met projecten uit zowel het samenwerkingsinstrumentarium (PSO en Programma Economische Samenwerking Projecten-PESP) als het investeringsinstrumentarium. In principe komen alle projecten in aanmerking voor een toezichthoudende missie die wordt uitgestuurd door het Ministerie van Economische Zaken en uitgevoerd door onafhankelijk organisatie- of adviesbureau. Het bepalen van vooraf vaststaande selectiecriteria wordt als onwenselijk beschouwd, aangezien daarmee de flexibele inzetbaarheid van dit inspectie-instrument wordt beknot.

7. Het PSO in internationaal perspectief

Naar aanleiding van mijn toezegging tijdens het Algemeen Overleg op 15 december 1999 over het Midden- en Oost-Europa beleid en als aanvulling op de evaluatie heb ik het PSO laten vergelijken met programma's gericht op Midden- en Oost-Europa van de belangrijkste bilaterale donoren Canada, Duitsland, Japan, de Verenigde Staten, het Verenigd Koninkrijk, Zweden en Zwitserland.

De vergelijking spitste zich toe op de vier prioritaire PSO-landen Bulgarije, Oekraïne, Roemenië en de Russische Federatie. Aan de hand van internet-informatie, informatie verstrekt door de Nederlandse ambassades en gesprekken die zijn gevoerd met het Britse «Department for International Development» en het Duitse «Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie», en het Duitse «Bundesministerium für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung», kwam het volgende beeld naar voren.

De programma's van de andere donoren zijn zowel gericht op economische als op sociale transitie, terwijl de Nederlandse inzet op Midden- en Oost-Europa is verdeeld tussen het PSO (economische transitie) en MATRA (sociale transitie). De programma's bestrijken daarmee een breed scala aan thema's zoals noodhulp, democratiseringsproces, overheidsfinanciën, gezondheidszorg, MKB-ontwikkeling, het milieu en plattelandsontwikkeling. De focus van de Nederlandse inzet is daarmee duidelijker.

De vorm van ondersteuning is voor het merendeel technische assistentie en training.

Hardware leveranties in het kader van projecten vinden af en toe plaats, met name in de vorm van apparatuur ter ondersteuning van het projectteam zoals computers. De binnen PSO gebruikelijke combinatie van circa 50% technische assistentie en 50% hardware leveranties komt zelden voor. PSO-projecten zijn daarmee naar verhouding zichtbaarder en hebben een duurzamer karakter. In mijn contacten met Midden- en Oost-Europese overheden wordt dit punt keer op keer genoemd als sterke kant van het PSO in vergelijking tot de programma's van andere bilaterale en multilaterale donoren.

Binnen het PSO staat het bedrijfsleven centraal. In een project is altijd sprake van een Nederlandse bedrijf en een lokaal bedrijf. Hiermee wordt beoogd langdurige economische samenwerking op te starten in de vorm van joint-ventures en/of Nederlandse investeringen in het lokale bedrijf. Enkele deelprogramma's van de andere donoren beogen eveneens economische samenwerking tot stand te brengen. In het algemeen geldt echter dat projecten worden uitgevoerd door organisatie- en adviesbureaus waarbij betrokkenheid van bedrijven in het project en het opbouwen van langdurige economische samenwerking niet voorop staat.

De Nederlandse inzet in termen van financiële middelen is in vergelijking tot de andere donoren substantieel te noemen. Op basis van de beschikbare informatie kan het volgende algemene beeld worden geschetst, waarbij geen onderscheid is gemaakt tussen de economische en de sociale transitie.

De Verenigde Staten zijn veruit de belangrijkste donor met een inzet van USD 272 miljoen alleen al voor de Russische Federatie en Oekraïne in 1998. Groot-Brittannië is een goede tweede met een inzet van GBP 41 miljoen voor deze twee landen in 1998.

Het Duitse budget is in de afgelopen jaren sterk gedaald vanwege bezuinigingen in verband met de hoge kosten van de hereniging, van DEM 300 miljoen in 1993 naar DEM 80 miljoen in 2000. Het Midden- en Oost-Europa budget van Canada bedraagt jaarlijks CAN\$ 90 miljoen. Ter vergelijking: het totale budget van het PSO en MATRA in 2000 bedraagt NLG 243 miljoen.

De EBRD heeft een check-list ontworpen om de transitie-impact te beschrijven.

Categorie	Impact	Voorbeelden
Bijdragen van het project aan de structuur en reikwijdte van de markt	Concurrentie: grotere concurrentie in de bedrijfssector*	• Project bevordert efficiency, innovatie en klantgerichtheid, waardoor er grotere druk ontstaat op concurrenten.
	Vergroten reikwijdte van de marktwerking door interacties met andere sectoren	• Interacties met toeleveranciers en klanten bevorderen marktwerking. Nieuwe bestemmingen van afzet. • Project bevordert integratie in nationale en/of internationale markt
Bijdragen van het project aan institutionele ontwikkeling en de beleidsomgeving	Bevordering private eigendom en ondernemerschap	• Toename van privaat ondernemerschap door toename of consolidatie van door markt geleverde producten en diensten.
	Versterking marktstructuur door instituties, regelgeving en beleid relevant voor ondernemingen	• Vergroting van onafhankelijke positie private onderneming t.o.v. staats-ondernemingen. • Versterking van instituties die de marktwerking bevorderen. • Verbetering van marktregulerende instellingen: certificering, internationale/EU-normen • Bijdragen aan beleidsontwikkeling, vergroting van transparantie en voorspelbaarheid overheid. (niet direct een PSO-taak) • Bijdragen aan de implementatie van wetten voor de private sector.
Bijdragen van het project aan markt-conform gedrag, vaardigheden en innovatie	Vaardigheden: kennisoverdracht en technische assistentie	• Bijdrage van het project aan de technische en management kwaliteiten <i>buiten</i> het project zelf. • Demonstratie van producten en technieken.
	Demonstratie van technieken	• Realisatie van toegevoegde waarde
	Maatstaven voor «corporate governance» en ondernemersgedrag	• Herstructurering van bedrijven en instellingen. • Toegang tot financiering en krediet. • Opstellen ondernemingsplan • Betere ondernemersethiek die zichtbaar is: voorbeeldwerking