
Vergaderjaar 2000–2001

27 467

Ondernemen tegen Armoede

Nr. 1

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWER- KING EN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 oktober 2000

Wij hebben de eer U hierbij de notitie «*Ondernemen tegen Armoede*» aan te bieden.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
E. L. Herfkens

De Staatssecretaris van Economische Zaken,
G. Ybema

Ondernemen tegen armoede Notitie over Economie en Ontwikkeling

Inhoudsopgave

1	Inleiding	4
1.1	Aanleiding voor deze notitie	4
1.2	Pro-poor growth	5
1.3	Wat is de private sector	7
1.4	Het belang van de private sector voor pro-poor growth	9
1.5	Drie beleidsterreinen om private-sectorontwikkeling te stimuleren	11
2	Naar een betere internationale omgeving	12
2.1	Handel	12
2.1.1	Probleemschets	12
2.1.2	Nederlandse inzet	15
2.2	Investerings	18
2.2.1	Probleemschets	18
2.2.2	Nederlandse inzet	19
2.3	Schulden	20
2.3.1	Probleemschets	20
2.3.2	Nederlandse inzet	21
2.4	Grondstoffen	22
2.4.1	Probleemschets	22
2.4.2	Nederlandse inzet	23
2.5	Beleidscoherentie	23
2.5.1	Probleemschets	23
2.5.2	Nederlandse inzet	25
2.5.3	Maatschappelijk verantwoord ondernemen	26
3	Naar een «enabling environment» in ontwikkelingslanden	26
3.1	Inleiding	26
3.2	Een «enabling environment» voor de ontwikkeling van de private sector	27
3.3	Probleemschets	30
3.4	Nederlandse inzet	32
4	Naar een beter functionerend privaat initiatief	37
4.1	Inleiding	37
4.2	Waarom een directe beleidsinzet op de private sector?	38
4.2.1	Knelpunten op het gebied van kennis	38
4.2.2	Knelpunten wat betreft rendement	39
4.2.3	Knelpunten wat betreft risico	39
4.3	Randvoorwaarden	40
4.3.1	Een verantwoord instrumentarium	40
4.3.2	Gebonden hulp	40
4.4	Nederlandse inzet	41
4.4.1	Inzet gericht op kennisvergroting	42
4.4.2	Inzet gericht op rendementsverhoging	45
4.4.3	Inzet gericht op risicovermindering	49
4.5	Meer samenhang in de beleidsuitvoering	50

Samenvatting en conclusies

Economische groei in ontwikkelingslanden dient plaats te vinden met actieve deelname van de armen, zodat zij direct aan de groei kunnen bijdragen en daarmee ook delen in de voordelen daarvan. Deze opvatting over groei, *pro-poor growth* genoemd, betekent dat economische groei gepaard moet gaan met duurzame werkgelegenheidscreatie, met voorzie-

ningen in gezondheidszorg en onderwijs, met hervormingen in de toegang tot land en andere productiemiddelen, met het bevorderen van sociale organisatie, met behoorlijke lonen en met aandacht voor de meest kwetsbare groepen.

Een goed functionerende overheid is essentieel voor *pro-poor growth*. Maar evenzeer is het essentieel dat de private sector ruimte krijgt om zich te ontplooien. Een goede balans tussen publieke en private sector is de beste garantie voor een opwaartse spiraal. Echter, de potentie van de private sector voor *pro-poor growth* is nog niet voluit tot haar recht gekomen. Het is daarom belangrijk beleid te ontwikkelen dat de private sector stimuleert om haar potentieel waar te maken. Dit beleid bestaat uit in drie deelterreinen.

Het *eerste beleidsterrein* behelst het internationaal scheppen van ruimte voor private sectorontwikkeling. De vijf belangrijkste elementen in de internationale omgeving zijn handel, investeringen, schulden, grondstoffen en de coherentie van het beleid:

- Op het gebied van handel komt de private sector in ontwikkelingslanden regelmatig tegenover substantiële hindernissen te staan. Er is dan ook een noodzaak voor verdergaande liberalisering van de wereldhandel. Dit moet met name gebeuren in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO). Daarnaast is het nodig de lokale institutionele capaciteit te versterken om de mogelijkheden van vrijere handel ook daadwerkelijk te benutten.
- Waar het (buitenlandse directe) investeringen betreft geldt dat een goed nationaal beleid de belangrijkste sleutel is voor het aantrekken van investeringen. Internationale afspraken over investeringsbescherming en non-discriminatie kunnen investeringsstromen verder bevorderen. Hierover bestaan internationaal nog weinig afspraken.
- De schulden crisis is in de loop der jaren met name een Afrikaans probleem geworden. De schuldenlast bemoeilijkt de economische ontwikkeling en heeft een negatief effect op het investeringsklimaat. Nederland is dan ook voortrekker van het HIPC-initiatief, dat erop is gericht de vicieuze cirkel van het schuldenprobleem te doorbreken.
- De armere ontwikkelingslanden zijn dikwijls voor een belangrijk deel van hun externe inkomsten afhankelijk van de export van drie of minder grondstoffen. Er is sprake van een dalende en sterk fluctuerende trend binnen de grondstoffenmarkten, wat leidt tot een gering toekomstperspectief en veel onzekerheden. De grondstoffenorganisaties hebben nauwelijks invloed op deze ontwikkeling. Om uit de problemen te raken zullen landen moeten diversifiëren. Daarnaast kan lokale verwerking van grondstoffen in sommige gevallen leiden tot comparatieve voordelen.
- Een laatste probleem op het internationale platform is de incoherentie in het beleid. Dit betreft niet alleen tegenstrijdige beleidsadviezen en overlappende assistentie, maar vooral ook het teniet doen van inspanningen van donoren door beleidsmaatregelen van diezelfde landen op terreinen buiten de directe hulpsfeer. Op internationaal niveau is meer systematische aandacht nodig voor coherentie. Nederland pleit derhalve voor verdieping van het onderzoek van de Wereldbank, de UNCTAD en de OESO naar incoherentie en voor een meer kritische toets op coherentie op Europees niveau.

Het *tweede beleidsterrein* richt zich op het nationaal scheppen van ruimte, ook wel het totstandbrengen van een «enabling environment» genoemd. In het algemeen onderscheidt men hierbij vijf kerntaken voor de overheid:

- Zorgdragen voor een stabiel macro-economisch klimaat;
- Politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtsstaat;
- Bevordering van marktwerking;

- Ontwikkeling van een adequate fysieke en sociale infrastructuur;
 - Creëren van randvoorwaarden ter bescherming van mens en milieu.
- Op al deze fronten is een tendens van verbetering zichtbaar. Toch blijven er aanzienlijke lacunes bestaan. Aan de basis van een beleid gericht op verbetering van de enabling environment staat een ontwikkelingsstrategie, die van land tot land zal verschillen. Daar ownership van dergelijke strategieën een basisvoorwaarde voor succes is, kan alleen het land zelf deze formuleren en uitvoeren.
- Het bieden van assistentie bij de versterking van de lokale enabling environment blijft een kernpunt van het Nederlandse beleid. De aanzienlijke Nederlandse inzet op het gebied van macrosteun, goed bestuur, infrastructuur, onderwijs en onderzoek, gezondheidszorg en milieu zijn onderdelen van dit beleid. Deze steun geeft Nederland bij voorkeur in multilateraal verband. Daarnaast wordt bilateraal steun gegeven in de landen waarmee een bilaterale ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden en wordt voor een aantal activiteiten vertrouwd op het particuliere kanaal. Hierbij zal actief worden gekeken naar optimaal gebruik van het privaat initiatief: te vaak is in het verleden onvoldoende gezocht naar mogelijkheden die de (lokale) markt biedt.

Het *derde beleidsterrein* is de gerichte aanpak van de specifieke problemen en tekortkomingen van de private sector zelf in ontwikkelingslanden. Daarnaast is het van belang de bijdrage te optimaliseren die het internationale bedrijfsleven, en het Nederlands bedrijfsleven in het bijzonder, via handel en investeringen kan leveren. Het gaat hierbij om het oplossen van knelpunten die samenhangen met een drietal factoren: achterstand op het gebied van kennis, problemen bij het halen van een voldoende rendement en dus het gefinancierd krijgen van investeringsplannen en relatief hoge politieke en kredietrisico's.

Teneinde deze knelpunten aan te pakken zijn er zowel multilateraal als bilateraal verschillende instrumenten ontwikkeld. Bilaterale instrumenten maken hierbij onderdeel uit van een verantwoord instrumentarium. Daarnaast is een belangrijk issue bij de bilaterale instrumenten de binding van de hulp. Nederland is voor ontbinding en tracht in OESO-, EU- en WTO-verband te komen tot ontbinding van de hulp.

Het bilaterale instrumentarium zal worden geclusterd bij een beperkt aantal organisaties omdat het versterken van de samenwerking tussen deze organisaties de functionaliteit en toegankelijkheid verder kan verbeteren. Daarom zullen instrumenten op het gebied van kennisvergroting ten behoeve van Nederlandse exporteurs en investeerders worden geclusterd bij het agentschap Senter, zullen instrumenten gericht op rendementsverbetering (inclusief het ORET/Miliev-programma) worden ondergebracht bij de FMO en blijven instrumenten op het terrein van risicovermindering bij de NCM.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding voor deze notitie

Over de rol van de private sector bij armoedebestrijding – en in het verlengde daarvan: over de relatie tussen economische groei en ontwikkeling – is het afgelopen decennium veel gedebatteerd. Nieuwe inzichten zijn doorgedrongen, zowel in de theorie als in de praktijk van het ontwikkelingswerk. Ook het Nederlandse beleid heeft op deze veranderingen ingespeeld en is deels nieuwe wegen ingeslagen, bilateraal en multilateraal.

Deze notitie, die beoogt deze veranderingen in beeld te brengen, is mede op verzoek van de Tweede Kamer geschreven. Bij de begrotingsbehandeling van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelingssamenwerking in december 1998, stelde PvdA-kamerlid Dijksma vragen over de rol van het bedrijfs-

leven in het herijkte buitenlandse beleid¹. Ze vroeg de ministers voor Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken in een notitie hun visie te geven op de relatie tussen economie en ontwikkelingssamenwerking. De minister voor OS zegde deze notitie toe, met de aantekening dat daarin dan ook het multilaterale handelsdossier aan de orde zou komen. Bij de begrotingsbehandeling in 1999 diende VVD-kamerlid Hessing een motie in, waarin hij de regering verzocht de Kamer nader te informeren over de wijze waarop de regering bijdraagt aan bevordering van de lokale economie, ondernemerschap en duurzame werkgelegenheid en capaciteitsopbouw in ontwikkelingslanden².

Deze onderwerpen hangen nauw samen met de discussie over globalisering. Verschillende maatschappelijke geledingen maken zich zorgen dat de economische groei die ontstaat door de globalisering van de wereld-economie erin resulteert dat de verschillen tussen arm en rijk alleen maar groter worden. Ook ligt er een verband met de rol die de private sector kan spelen bij het bereiken van andere beleidsdoelstellingen, zoals bijvoorbeeld de UNCED-doelstellingen omtrent het klimaatbeleid. Het is onmogelijk in een notitie van bescheiden omvang al deze thema's in extenso te behandelen. Dat is ook niet nodig: er zijn inmiddels hierover vele rapporten verschenen³. Het accent ligt daarom op de hoofdvraag: hoe ziet de regering de bijdrage van de private sector aan armoedevermindering, en hoe komt deze visie tot uiting in concreet gevoerd beleid en beleidsplannen. Hierbij is gekozen voor een opzet waarbinnen een schets wordt gegeven van het totale palet van beleidsinspanningen en instrumenten dat in dit verband wordt ingezet, en niet te blijven steken bij een nauwe focus op die bilaterale (financiële) instrumenten die direct gericht zijn op de ondersteuning van de private sector. Feit is immers dat de niet-financiële inspanningen minstens zo belangrijk zijn voor het bewerkstelligen van een optimale rol voor de private sector bij de duurzame vermindering van armoede.

1.2 Pro-poor growth

De accenten in het denken over economische groei in de ontwikkelingslanden zijn gedurende de afgelopen vijftig jaar geleidelijk verschoven. Eerst voerde de gedachte de boventoon dat kapitaaloverdracht vrijwel automatisch een proces van economische groei zou bewerkstelligen. Mobilisering van kapitaal, intern en extern, gold als de grootste aanjager voor versnelde economische ontwikkeling. De groei zou als vanzelf doorsijpelen naar de armere groepen binnen de samenleving. In veel landen bleef echter de groei achter bij de verwachtingen en bovendien leidde die groei vaak niet of nauwelijks tot vermindering van de armoede.

Daarom werd in de zeventiger jaren besloten naast stimulering van economische groei aparte programma's te starten voor de armste groepen, om gericht hun positie te verbeteren. Het Nederlandse ontwikkelingsbeleid kende twee gescheiden sporen. Een gericht op economische verzelfstandiging van de ontvangende landen en een op structurele armoedebestrijding. In de loop van de jaren tachtig is dit tweesporenbeleid terzijde geschoven. De twee sporen integreerden geleidelijk aan tot een enkel spoor, omdat zowel over de armoede als over de economische groei nieuwe inzichten ontstonden.

Om te beginnen met de armoede. In de jaren zestig werd armoede nog vooral gedefinieerd in materiële termen. In de jaren zeventig kwamen daar termen als participatie en mensenrechten bij. In de jaren tachtig lag het accent weer sterker op de materiële kant. Maar nu waren de armen niet langer behoeftige, onvermogen ontvangers, maar mensen met potentieel, mensen die kunnen ondernemen. In het meest recente World

¹ Motie Dijkema, 26 200 V, nr. 25, 2 december 1998.

² Motie Hessing, 26 800 V, nr. 67, 9 december 1999.

³ Richtinggevend zijn geweest de jaarlijkse World Development Reports van de Wereldbank. In Nederland heeft de SER zich met advies 97/12 uitgesproken over de rol van de private sector bij ontwikkeling.

Development Report is armoede als een multidimensionaal begrip beschreven en wordt dan ook bij armoedebestrijding actie gevraagd op drie terreinen: *opportunity* (het uitbreiden van de economische mogelijkheden van armen), *empowerment* (het versterken van de positie van de armen in het politieke proces en de lokale besluitvorming en het wegnemen van sociale barrières) en *security* (het wegnemen van kwetsbaarheden ten aanzien van persoonlijke en nationale calamiteiten).¹

Tegelijk verschoof het denken over groei van puur economische groei naar sociaal verantwoorde economische groei. Van herstel van het economisch potentieel door middel van structurele aanpassingsprogramma's – met aandacht achteraf voor de sociale gevolgen – naar evenwichtig verdeelde duurzame groei. Duidelijk is nu dat het op den duur naar beneden doordruppelen van de resultaten van groei zonder meer, en zelfs een op de armen gerichte verdeling van de groei, onvoldoende leiden tot vermindering van armoede. De groei dient plaats te vinden met actieve deelname van de armen, zodat zij direct aan de groei kunnen bijdragen en daarmee ook delen in de voordelen daarvan.

Deze opvatting over groei, *pro-poor growth* genoemd, betekent dat economische groei gepaard moet gaan met duurzame werkgelegenheidscreatie, met voorzieningen in gezondheidszorg en onderwijs, met hervormingen in de toegang tot land en andere productiemiddelen, met het bevorderen van sociale organisatie, met behoorlijke lonen en met aandacht voor de meest kwetsbare groepen². En dat niet alleen omdat de grote aantallen armen een enorm ongebruikt potentieel zijn, maar ook omdat ongelijkheid ontwikkeling onbestendig maakt en het tempo van de groei aanzienlijk vertraagt. Deze eisen komen voor een belangrijk deel overeen met de eisen aan de overheid die een duurzaam ontwikkelingsbeleid wil voeren. Duurzame ontwikkeling is alleen mogelijk in een situatie waarbij in een land gedurende langere tijd sprake is van economische groei en stabiliteit. Gezocht moet worden naar een synthese van deze doelstellingen met die van een sociaal aanvaardbare ontwikkeling met bijzondere aandacht voor de positie van de armen. Pas dan kan sprake zijn van *pro-poor growth*.

Op zich is het realiseren van groei en stabiliteit geen onomstreden kwestie. In het verleden is gebleken dat maatregelen die uit hoofde van groei en stabiliteit werden doorgevoerd in een aantal gevallen resulteerden in negatieve effecten voor bepaalde groepen van armen. Zo kan het terugdringen van de overheidsuitgaven tot gevolg hebben, dat de toegankelijkheid van sociale basisvoorzieningen voor de armsten vermindert. Anderzijds is bekend dat overheidstekorten en daaruit resulterende inflatie en instabiliteit met name schadelijk zijn voor de positie van de armsten, die immers niet beschikken over inflatiebestendige bezittingen, beleggingen, of inkomen. Beheersing van de overheidsuitgaven en inflatiebestrijding zijn nodig om groei en stabiliteit te realiseren, maar tegelijkertijd moet worden gewaarborgd dat de armsten toegang blijven houden tot noodzakelijke basisvoorzieningen.

Deze veranderde inzichten in groei en armoede en de relatie daartussen hebben ook hun weerslag in een andere visie op de taakafbakening tussen overheid en private sector. Voor de jaren zeventig lag een zwaar accent op de rol van de overheid, die voor de basisvoorzieningen en de herverdeling moest zorgen voor de armen en de ontwikkeling van een land moest plannen. In de jaren tachtig heerste er juist een sterk geloof in de werking van de markt. Overheidsopptreden – zeker in de productieve sectoren van de economie – had tot verspilling, corruptie en inefficiëntie geleid. Het waren jaren van afslanking van de publieke sector, ruim baan voor de vrije markt en een terugtrekkende overheid. In de jaren negentig is de slinger tussen markt en staat (terecht) meer in het midden komen te hangen.

¹ World Development Report 2000/2001, «Attacking Poverty», augustus 2000.

² Het concept van *pro-poor growth* is geïntroduceerd in het World Development Report 1990.

Een sterke staat is essentieel voor *pro-poor growth*. Maar evenzeer is het essentieel dat de private sector ruimte krijgt om zich te ontplooien. Een goede balans tussen publieke en private sector is de beste garantie voor een opwaartse spiraal. Het zijn met name de activiteiten van de private sector die zorgen voor werk en inkomsten. Ook voor de inkomsten die de overheid nodig heeft voor de uitgaven aan goed bestuur, maatschappelijke investeringen en sociale voorzieningen. Op hun beurt verschaffen deze overheidsuitgaven weer een versterkte basis voor private initiatieven in eigen land en maken een land ook aantrekkelijker voor private investeringen uit het buitenland. Die laatste zijn op dit moment wereldwijd niet alleen de belangrijkste bron van financiering van ontwikkeling, maar geven ook dynamiek aan het ontwikkelingsproces door de technische kennis, het kapitaal en de ondernemingskracht waarmee zij gepaard gaan.

Het zou overigens een onjuist beeld geven de rollen van overheid en private sector volledig gescheiden te zien. Ook bij de invulling en uitvoering van de primaire taken van de overheid kan de creatieve en op efficiëntie gerichte inbreng van de private sector grote voordelen hebben. Dat geldt in Nederland, maar evenzeer in ontwikkelingslanden. Anderzijds zal een regering de private sector niet volledig de vrije hand kunnen en mogen bieden, maar zal ze vanuit haar politieke verantwoordelijkheid grenzen moeten aangeven en bewaken en private en publieke belangen in evenwicht houden. Die wisselwerking tussen privaat en publiek is evenzeer van toepassing binnen de ontwikkelingssamenwerking.

1.3 Wat is de private sector

Alvorens nader in te gaan op de indeling van deze notitie, eerst enkele opmerkingen over het begrip private sector.

- Deze notitie gaat uit van de betekenis en reikwijdte van de private sector zoals de OESO die definieert: «*A basic organising principle for economic activity where private ownership is an important factor, where markets and competition drive production and where private initiative and risk-taking set activities in motion. The private sector principle can be applied in all economic activities – agriculture, industry and services.*» Deze brede term geldt dus van de grootste fabriek tot een één-vrouws-onderneming op parttime basis. Van grote investeringen door buitenlanders tot een boer die met een roulerend krediet kippen voor de markt wil fokken. Die mix verschilt sterk van land tot land.
Om deze reden is in deze notitie niet gekozen voor de in Nederland meer gebruikelijke aanduiding «particuliere sector». In de wereld van de ontwikkelingssamenwerking vallen onder dat begrip namelijk ook alle niet-gouvernementele niet-commerciële activiteiten.
- Het begrip «sector» kan aanleiding geven tot verwarring. Enerzijds kan het slaan op een maatschappelijk deel terrein, anderzijds op een maatschappelijke geleiding. In de sectorale benadering binnen het Nederlandse ontwikkelingsbeleid gaat het over de eerste betekenis: bijvoorbeeld onderwijs of gezondheidszorg. De private sector valt onder de tweede betekenis van het begrip. Bevordering van de private sector betreft daarmee enerzijds een reeks samenhangende activiteiten op een breed terrein, zich uitstrekkend over meerdere sectoren: van het op orde brengen van de openbare financiën tot het ondersteunen van onderwijs en gezondheidszorg. Anderzijds betreft het de afbakening van de ruimte binnen zulke sectoren voor eigen initiatief van de burgers en van het bedrijfsleven in brede zin.

Hoewel tussen ontwikkelingslanden grote verschillen bestaan, ziet het profiel van de private sector in ontwikkelingslanden er in het algemeen als volgt uit:

- Door de bank genomen brengt de private sector in ontwikkelingslanden tweederde tot driekwart van het BNP voort. Een belangrijk deel hiervan is informeel. Zo schat IFC de informele private sector in Afrika op gemiddeld 50% van het BNP. In Azië en Latijns Amerika is het informele deel kleiner.
- De informele sector bestaat voornamelijk uit *subsistence* farmers en kleinschalig ondernemerschap in de urbane omgeving. Een groot aantal van deze ondernemingen is niet opgezet vanuit de drang tot ondernemen, het benutten van kansen in de markt, maar vanuit de drang tot overleven. Relatief weinig ondernemers lukt het een surplus te creëren voor investeringen in training, machines etc., als basis voor groei.
- De opbouw van de economische organisatie verschilt per sector. Zo is de landbouwsector voornamelijk samengesteld uit traditioneel kleine familie-ondernemingen, maar bevat zij ook een klein aantal grote en middelgrote bedrijven. De industrie en dienstensector is diverser en veranderlijker van samenstelling en kent een groter aandeel middelgrote en grote ondernemingen. Dit varieert van informele lokale kleine ondernemers tot de grote multinationals.
- De landbouwsector is dominant voor de verschaffing van werkgelegenheid, het midden- en kleinbedrijf (MKB) produceert met name voor de lokale consumentenmarkt en tracht te opereren als toeleverancier voor het grootbedrijf en zich een grotere plaats op de exportmarkt te verwerven. Het grootbedrijf heeft de meeste exportmogelijkheden, maar produceert ook voor de lokale markt.
- Veel ondernemers in ontwikkelingslanden zijn weliswaar succesvol in het micro- en kleinbedrijf, maar hebben grote achterstanden op het gebied van modern ondernemerschap. Aspecten als planning, marketing, kennis over financiering en arbeidsproductiviteit zijn onderontwikkeld. Hierdoor, en door de achterstand in moderne technologieën, ontbreken de lange termijn groei mogelijkheden en is de concurrentiekracht van deze bedrijven op de wereldmarkt vaak zeer beperkt. De verschillen tussen ontwikkelingslanden op dit punt zijn overigens groot. Sommige ontwikkelingslanden zijn er in geslaagd een concurrerende private sector te ontwikkelen, terwijl deze in andere landen nog grotendeels ontbreekt.

Box 1 De private sector en de ontwikkeling van Afrika

Zoals bekend was de gemiddelde Afrikaanse overheid – net als in menig land elders – in het verleden niet erg gecharmeerd van de private sector. In feite zette de overheid liever zelf staatsondernemingen op, niet alleen voor nutsvoorzieningen en infrastructuur maar ook productiebedrijven, handelsorganisaties en diensten. Zelfs werden in vele landen reeds bestaande private ondernemingen op grote schaal genationaliseerd. Dit werkte niet bepaald stimulerend op private initiatieven. De combinatie van politieke en macro-economische instabiliteit, onvoorspelbaar beleid, weinig rechtszekerheid, zwakke instituties, gebrekkige infrastructuur, onvoldoende financieringsmogelijkheden en een weinig ontwikkeld arbeidspotentieel leidde tot hoge transactiekosten, onzekerheid en ontmoediging van de private sector. Het is niet verwonderlijk dat de private sector in zulke omstandigheden zocht naar risicomijdende activiteiten: handel en diensten met een perspectief op snelle omzet en directe winst. Het kapitaal werd naar een buitenlandse rekening overgebracht. Bedrijven zetten hun activiteiten voort in het informele circuit, in plaats van te investeren en uit te breiden in officieel genoteerde ondernemingen. Uiteraard maakte dit beleid ook buitenlandse investeerders huiverig.

Inmiddels hebben Afrikaanse overheden in meerderheid besloten tot hervormingen gericht op stabilisering en liberalisering van de economie, soms direct gevolgd door structurele en institutionele veranderingen zoals privatisering. Dit heeft al geleid tot een roep om verbetering van de wettelijke rechten en transparantie. Ook is het debat aangezwengeld over de wenselijkheid van de verkoop van bedrijven – met name de lokale «kroonjuwelen» – aan private partijen, lokale of ook buitenlandse. Naarmate de private sector deze veranderingen inschat als blijvend en onomkeerbaar, zal de ruimte voor de private sector worden vergroot. De private sector kan zelf aan deze ontwikkeling bijdragen door zich te houden aan de internationale normen voor verantwoord ondernemerschap. Door aansluiting te zoeken bij de lokale mogelijkheden kan de sector bijdragen aan het scheppen van werk. Dit geldt met name voor het midden- en kleinbedrijf dat toelevert aan of afneemt van de agrarische sector die in Afrika nog altijd dominant is. Meer privaat ondernemerschap zal de competitie en daarmee de efficiëntie in deze sector doen toenemen, de exportmogelijkheden vergroten. Daardoor vergroten niet alleen de valuta-inkomsten maar kan het MKB ook in contact met de wereldmarkt de kennis en technologie opdoen die maken dat de sector aansluiting vindt bij de wereldmarkt. Buitenlandse ondernemingen zullen daarin vervolgens ook willen investeren met geld en kennis.

(uit een notitie van de Global Coalition for Africa voor de plenaire GCA bijeenkomst in 2001)

1.4 Het belang van de private sector voor pro-poor growth

Een duurzame ontwikkeling die bijdraagt aan de bestrijding van armoede staat of valt bij een gezonde private sector. Zoals hierboven aangegeven heeft de private sector een belangrijk aandeel in het BNP en de werkgelegenheid in ontwikkelingslanden. Echter, de potentie van de private sector voor *pro-poor growth* is nog niet voluit tot haar recht gekomen. Het is daarom noodzakelijk om beleid te ontwikkelen dat de private sector stimuleert om haar potentieel waar te maken.

Het primaire doel van de private sector is natuurlijk niet het bestrijden van armoede maar het op continuïteit gericht maken van winst. Winst is niet in strijd met armoedebestrijding – integendeel, winsten vormen de basis voor nieuwe investeringen, en daarmee voor verdere ontwikkeling. Wel is het in veel gevallen nodig nog een vertaalslag te maken van een profijtelijke private sector naar de bestrijding van armoede. Het is een taak van de overheid om in overleg met de diverse maatschappelijke geledingen een kader te scheppen waardoor de private activiteiten uiteindelijk bijdragen aan armoedevermindering. Ook dienen ondernemers zich, los van de kaders die een overheid aangeeft, bewust te zijn van hun eigen maatschappelijke verantwoordelijkheid en moeten ze die verantwoordelijkheid ook nemen.

Aparte aandacht verdient het internationaal opererende bedrijfsleven, dat in ontwikkelingslanden kan bijdragen aan *pro-poor growth*. Via buitenlandse directe investeringen komt bijvoorbeeld nieuw kapitaal beschikbaar, waarmee werkgelegenheid, economische groei en exportinkomsten toe kunnen nemen, en krijgen ontwikkelingslanden toegang tot noodzakelijke technologieën, kapitaal en ondernemingskracht voor verdere ontwikkeling. Door contacten over en weer tussen bedrijven in ontwikkelingslanden en ondernemers elders in de wereld ontstaat geleidelijk een netwerk van commerciële relaties dat uiteindelijk bijdraagt aan de inbedding van ontwikkelingslanden in het mondiale economisch systeem.

Nieuw ondernemerschap brengt tevens concurrentie met zich mee, die de lokale private sector prikkelt om efficiënter te produceren. Er kan echter niet worden voorbijgegaan aan de eerder genoemde kenmerken van de

private sector in ontwikkelingslanden, die het voor ondernemers vaak vrijwel onmogelijk maakt om op prijs-kwaliteitsniveau de concurrentieslag aan te gaan. Ook kan niet in alle gevallen veel worden verwacht van de bijdrage die buitenlandse directe investeringen zouden kunnen leveren aan pro-poor growth. Immers, deze investeringen hebben niet altijd geleid tot daadwerkelijke overdracht van kennis en technologie en het werkgelegenheidseffect is niet altijd even omvangrijk geweest.

Hoewel particuliere kapitaalstromen gericht zijn op een beperkt aantal ontwikkelingslanden, overtreft het volume van deze stromen vele malen de officiële hulp (ODA). Aandacht voor deze stromen in de beleidsontwikkeling is daarom essentieel. Ter illustratie:

Netto financiële stromen van OESO landen naar DAC landen (in miljoen USD)

	1994	1996	1998
Totale financiële stromen	165 893	195 449	180 974
Waarvan ODA	59 152	55 926	51 888

Bron: OESO

Uit de tabel blijkt dat de totale financiële stromen van OESO-landen naar DAC-landen zijn toegenomen, terwijl de ODA is verminderd. Binnen de totale stromen is het ODA-aandeel afgenomen van 36% in 1994 tot 29% in 1998.

Binnen de niet-ODA financiële stromen nemen directe investeringen een steeds belangrijkere rol in. In 1998 bestond 46% van de totale financiële stromen naar DAC-I landen uit directe investeringen, tegen 29% in 1994. Het overgrote deel van de directe investeringen in DAC-landen vindt plaats in Azië en Latijns Amerika. Afrika ontving in 1998 maar 1,2% van de totale buitenlandse directe investeringen. Inmiddels lijkt de daling van ODA-hulpstromen te zijn stopgezet, maar onduidelijk is in hoeverre de cijfers van de laatste jaren zijn vertekend door de Azië-crisis, die ervoor zorgde dat tijdelijk meer hulpgeld naar deze regio is gegaan. Zo was er in 1999 weer sprake van een stijging tot USD 54 miljard. Het relatieve belang van de ODA in de totale financiële stromen naar DAC-landen zal naar verwachting echter niet stijgen.

Nederlandse ondernemingen hebben heel wat te bieden voor ontwikkeling. Zij hebben grote kennis van een aantal voor ontwikkeling cruciale sectoren. Te denken valt aan het verschaffen van hoogwaardige kapitaalgoederen en aan diensten als de natte en droge bouw, agrarische en milieutechnologie, financiële dienstverlening en logistiek.

Nederlandse ondernemingen behoren tot de grootste directe investeerders ter wereld, ook in ontwikkelingslanden. De financiële stromen van Nederland naar DAC landen is in de periode 1994–1998 bijna verdrievoudigd. Het aandeel van ODA in de totale financiële stromen uit Nederland naar DAC-landen nam af van 54% in 1994 tot 24% in 1998. Ter illustratie:

Netto financiële stromen van Nederland naar DAC landen (in miljoen USD)

	1994	1996	1998
Totale financiële stromen	4 654	9 514	12 752
Waarvan ODA	2 517	3 246	3 042

Bron: OESO

Vooral directe investeringen zijn sterk in belang toegenomen. Echter, relatief zijn de DAC-landen wel onderbedeeld. Met name Afrika blijft achter: slechts 1% van de Nederlandse buitenlandse investeringen gaat hierheen, waarvan ongeveer de helft bestaat uit relatief kapitaalintensieve investeringen in bijvoorbeeld de oliesector, die niet altijd direct tot pro-poor growth leiden. Maar ook deze 1% maakt Nederland een van de belangrijkste investeerders in Afrika.

Nederland is met 7% van de totale netto financiële stromen naar DAC-landen binnen de OESO-landen een belangrijke kapitaalverschaffer voor ontwikkelingslanden. Het Nederlands aandeel binnen de ODA-stroom (6% in 1998) ligt iets lager.

1.5 Drie beleidsterreinen om private-sectorontwikkeling te stimuleren

Het stimuleren van de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden beslaat drie beleidsterreinen. De eerste twee beogen belemmeringen weg te nemen. Zij dragen eraan bij om (1) internationaal en (2) nationaal een beter ondernemersklimaat te scheppen, dat wil zeggen ruimte te scheppen voor de private sector (al worden met deze indirecte activiteiten ook nadrukkelijk bredere ontwikkelingsdoelen nagestreefd). Het derde beleidsterrein is gericht op het direct stimuleren van de private sector om daadwerkelijk van de geschapen ruimte gebruik te maken.

1. Het scheppen van een goed internationaal ondernemersklimaat voor de private sector in ontwikkelingslanden door maatregelen op het terrein van handel, investeringen, schulden en hulp. Een internationale «enabling environment» vergroot de mogelijkheden van de private sector in ontwikkelingslanden: meer afzetmogelijkheden, aantrekkelijker om in te investeren, betere benutting van concurrentiekracht, efficiënter gebruik van schaarse productiemiddelen. Hoofdstuk 2 diept deze verbetering van de internationale omgeving uit. Nederland zal zich onverminderd inzetten voor het creëren van de ruimte en de mogelijkheden voor de private sector in ontwikkelingslanden, met name in de minst ontwikkelde landen. Dit is vooral een zaak van multilaterale afspraken.
2. Steun aan overheden met goed (economisch) beleid bij het creëren van een goed nationaal ondernemersklimaat (nationale «enabling environment»). De private sector kan alleen tot bloei komen en bijdragen aan *pro-poor growth* in een gezond beleidsklimaat met een betrouwbare rechtsstaat en voldoende macro-economische stabiliteit. Ook andere kerntaken van de overheid, zoals goed onderwijs en gezondheidszorg, scheppen ruimte voor private activiteiten en kunnen deels worden vormgegeven door de private sector. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de nationale «enabling environment», het belang daarvan voor de private sector, de problemen die hierin op dit moment bestaan, en de wijze waarop hulpverlening door Nederland kan bijdragen aan de ontwikkeling van de private sector. Daarbij is ook van belang dat de bilaterale en multilaterale hulp de ontwikkeling van de private sector katalyseert. In het verleden ging de hulp onvoldoende uit van private initiatieven. Een gestage stroom hulpgeld in het vooruitzicht stellen betekende geen stimulans voor het mobiliseren van eigen financiering door het ontwikkelingsland, noch uit publieke noch uit private middelen.
3. Steun aan de private sector in de ontwikkelingslanden zelf, voor zover deze (nog) niet in staat is de geboden ruimte te benutten, inclusief stimulering van manieren waarop het internationaal opererende bedrijfsleven een bijdrage kan leveren aan *pro-poor growth* in ontwik-

kelingslanden. Hoofdstuk 4 stelt directe steun aan de private sector in ontwikkelingslanden aan de orde, met speciale aandacht voor de knelpunten op het terrein van kennis, rendement en risico. Deze worden aangepakt zowel langs multilaterale als langs bilaterale weg. Daarnaast wordt besproken hoe het lokale, internationale en Nederlandse bedrijfsleven kan worden betrokken bij het stimuleren van *pro-poor growth*. Naast overheidsbemoeienis zal immers een netwerk van commerciële contacten tussen bedrijven in en buiten ontwikkelingslanden kunnen bijdragen aan een geleidelijke inbedding van ontwikkelingslanden in het mondiale economische systeem.

Deze drie beleidsterreinen raken aan elkaar. Enerzijds krijgen ondernemers in ontwikkelingslanden geen eerlijke kans zonder verbeterde toegang tot de wereldmarkt. Anderzijds moeten die landen zelf hun marktpotentieel actief uitbouwen, anders hebben zij de wereldmarkt onvoldoende te bieden, hoe toegankelijk die markt ook mag zijn. Afstemming van alle dossiers die deze drie terreinen betreffen (coherentie) komt de effectiviteit en doelmatigheid van het beleid ten goede. Daartoe is ook samenwerking nodig tussen overheden en internationale instellingen onderling (coördinatie), maar ook met de private sector zelf. De private kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden overtreft immers thans vele malen de officiële hulp aan ontwikkelingslanden.

2 Naar een betere internationale omgeving

Pro-poor growth in ontwikkelingslanden dient tot stand te komen in een afgewogen samenspel tussen overheid en private sector. De overheid schept kaders, waarbinnen de private sector haar draai kan vinden. De overheid heeft ook de eindverantwoordelijkheid voor een aantal basisvoorzieningen, die zij in samenspel met de private sector moet realiseren. Cruciaal voor een gezonde private sector is dat deze voldoende ruimte krijgt om zich te ontplooien, zowel op het nationale als op het internationale vlak. In dit hoofdstuk komen de vier belangrijkste elementen in de internationale omgeving aan de orde: handel, investeringen, schulden en grondstoffen. Gezien het feit dat de ontwikkelde wereld de internationale omgeving domineert dragen deze landen een grote verantwoordelijkheid bij de verbetering van deze elementen. Tevens wordt aandacht gegeven aan de noodzaak om deze elementen voortdurend te bezien in hun onderlinge samenhang.

2.1 Handel

2.1.1 Probleemschets

Vrijhandel leidt wereldwijd tot meer welvaart, in ontwikkelde zowel als ontwikkelingslanden. Handel leidt ertoe dat landen hun productieve krachten kunnen concentreren op economische activiteiten waarin zij comparatieve voordelen genieten. Dit leidt via een meer efficiënte allocatie van productiefactoren en van natuurlijke en menselijke hulpbronnen tot verhoging van de productie en verruiming van de consumptieve mogelijkheden. Handel is een motor voor economische groei en werkgelegenheid. Handel genereert ook de valuta-inkomsten die landen nodig hebben om te investeren in de fysieke en sociale infrastructuur en draagt bij aan de overdracht van kennis en technologie van rijke naar arme landen.

Met het oog op deze voordelen is aansluiting van ontwikkelingslanden op het wereldhandelssysteem een belangrijk element in het bevorderen van hun economische ontwikkeling. In absolute zin hebben de meeste ontwikkelingslanden die aansluiting ook gevonden. De totale export van ontwikkelingslanden nam toe van bijna USD 600 miljard in 1980 tot bijna USD

1500 miljard in 1999. Wanneer we echter het *aandeel* in de totale wereld-export bekijken ontstaat een minder gunstig beeld. Het aandeel van ontwikkelingslanden nam af van 29% in 1980 tot iets meer dan 25% in 1999. Positieve uitzondering hierop vormde Azië waarvan het aandeel in de wereldexport over dezelfde jaren verdubbelde van ongeveer 10% tot 20%. Hier stond een scherpe daling in met name Afrika en het Midden-Oosten tegenover. Indien we naar individuele landen kijken is het beeld nog veel diverser en voor een groot aantal landen overwegend negatief.

De vraag is natuurlijk welke factoren dit diverse beeld hebben veroorzaakt en op welke wijze de landen die nu de aansluiting met de wereldmarkt missen deze trend kunnen omkeren. Het antwoord daarop ligt in een complex van binnenlandse en buitenlandse factoren. Hoofdstuk 3 behandelt de binnenlandse factoren, hier wordt stilgestaan bij de externe factoren. Handelsbelemmeringen vormen één van die factoren.

De wereldmarkt kent nog vele belemmeringen ondanks de succesvolle opbouw van het multilaterale wereldhandelsstelsel na de Tweede Wereldoorlog. Met name armere ontwikkelingslanden kunnen moeilijk profiteren van de mogelijkheden die dit stelsel biedt. De meest gehanteerde handelsbelemmeringen bestaan van oudsher uit tarieven. Het beeld van de bestaande tarifaire belemmeringen is echter divers en complex. Opvallend is dat ontwikkelingslanden vaak zelf de hoogste tarieven toepassen. Hun gemiddelde ligt op 13%. Het gemiddelde tarief in geïndustrialiseerde landen is na vele liberaliseringronden terechtgekomen op ongeveer 4%. Deze cijfers laten zien dat ook ontwikkelingslanden zelf winst kunnen boeken bij het verlagen van de onderlinge tarieven en bij het versterken van de regionale integratie.¹

Gemiddelden geven echter een incompleet en vertekend beeld van het probleem voor ontwikkelingslanden. Allereerst wordt het beeld vertekend door de vele bilaterale handelsafspraken tussen ontwikkelingslanden en de ontwikkelde landen. Voor de EU zijn dit de ACP-overeenkomst, Mediterane overeenkomsten, het APS en dergelijke. Daarnaast vindt vertekening plaats door het bij export belasten van landbouwproducten door enkele grote exporteurs van landbouwproducten (bijv. Brazilië en Argentinië), in de hoop daarmee de lokale be- en verwerking van grondstoffen te stimuleren. Tenslotte is de situatie voor de landbouwsector, een sector die van groot belang is voor de export van ontwikkelingslanden, illustratief voor de differentiatie tussen de tarieven. Het blijkt dat de gemiddelden hier beduidend hoger liggen. Ontwikkelingslanden passen een gemiddeld tarief toe van 18% tegen geïndustrialiseerde landen 15%. Als we nog preciezer kijken blijkt achter dit gemiddelde een negatiever beeld voor ontwikkelingslanden schuil te gaan. Voor een aantal producten die voor ontwikkelingslanden van speciaal belang zijn is namelijk sprake van piektarieven (tarieven hoger dan 15%) en van tariefescalatie (oplopende tarieven naar gelang de mate van bewerking van het product toeneemt).

¹ Ontwikkelingslanden willen tarieven nogal eens gebruiken als instrument van belastinginning: de grote lokale informele sector bemoeilijkt andere vormen van belastinginning, zodat de staat moet zoeken naar andere bronnen van inkomsten om haar beleid te kunnen financieren. In dergelijke situaties zal de voor duurzame groei noodzakelijke tariefsverlaging gepaard moeten gaan met andere beleidsmaatregelen, die de lokale overheid in staat stelt haar beleid te blijven financieren.

² UNCTAD, TRAINS 7.0, voorjaar 2000. De percentages gelden overigens niet voor de ACP-landen: deze genieten een nulrecht voor alle bewerkingstadia.

Box 2 Voorbeelden van EU-tarieven

Voorbeelden van piektarieven in de EU zijn die op:
 ingeblikte vis (o.a. tonijn en oplopend tot 25%
 ansjovis):
 vruchtensappen: oplopend tot 43%
 tabaksproducten: oplopend tot 89%

Voorbeelden van tariefescalatie in de EU zijn:
 cacao: cacaobonen 1%, cacaoboter 9%, cacaopoeder 10,7%
 koffie: ongebrand 1,7%, ongebrand en gedecafeïneerd 9,9%
 gebrand 10%, gebrand en gedecafeïneerd 12%
 katoen: ruw, ongekamd 0%, garens 5 à 7%, zakdoeken 10%,
 regenjassen 12,8%
 leer(producten): onbewerkte huiden 0%, leren handschoenen 7,7 à 9%,
 schoeisel oplopend tot 17%².

Naast tarieven zijn quota de meest in het oog springende handelsbelemmeringen. Quota hebben in feite een sterker handelsbelemmerend effect dan tarieven. Exporteurs kunnen tarieven immers gedeeltelijk ondervangen via lagere kosten en een daaruit resulterende lagere prijs. Bij quota vervalt deze mogelijkheid omdat buiten een bepaalde hoeveelheid export simpelweg verboden is. Vanwege dit zeer sterk handelsbelemmerende karakter van quota heeft de WTO deze verboden. Een uitzondering vormt de textiel- en kledingsector, waarin nu juist ontwikkelingslanden een groot comparatief voordeel hebben. Hier zijn quota nog tot 2005 toegestaan, wat de export van ontwikkelingslanden schaadt. Tot 2005 is weliswaar sprake van een geleidelijke afbouw van de quota, maar het leeuwendeel van de liberalisering van de textielsector vindt pas plaats in de laatste periode tot 2005.

Ook subsidies kunnen een handelsverstoring effect hebben. Het bekendste voorbeeld hiervan is het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de EU. Door een combinatie van interventieprijs en hoge invoertarieven schermt zij voor een groot aantal producten de eigen markt af van de vraag- en aanboddynamiek op de wereldmarkt. De hierdoor veroorzaakte overschotten worden met subsidies afgezet. Ook het landbouwbeleid van de Verenigde Staten werkt handelsverstoring, door het verlenen van exportkredieten tegen gunstige voorwaarden en het inzetten van voedselhulp als instrument van marktbeheer. Dit drukt de prijzen op de wereldmarkt. Boeren in ontwikkelingslanden worden hierdoor op hun eigen markten weggeconcentreerd. Het sterk handelsverstoring effect van het in veel landen gevoerde landbouwbeleid is de reden dat in het kader van de Uruguay Ronde voor het eerst bindende afspraken zijn gemaakt over landbouwexportsubsidies, markttoegang en interne steun aan de landbouw. In een volgende WTO-ronde zal de steun aan de landbouw verder moeten worden verminderd, onder gelijktijdige vergroting van de markttoegang, met name voor ontwikkelingslanden. Volgens de Wereldbank zou wereldwijde liberalisering van de handel in landbouwproducten de ontwikkelingslanden per jaar USD 40 miljard extra opleveren.

Tarieven, quota en subsidies zijn niet de enige hindernissen die exporteurs ondervinden. Met het dalen van tarieven en het afschaffen van quota komt de handel op gang en worden tegelijk andere barrières voelbaar. Deze vloeien onder meer voort uit de regelgeving in importerende landen die eisen stelt aan de kwaliteit van de producten (bijvoorbeeld technische specificaties, labeling en sanitaire en veterinaire voorschriften). De tendens is dat de eisen in importerende landen hoger worden, mede als reactie op zorgen van consumenten over de kwaliteit van de producten. Deze hoge(re) normen kunnen voor exporteurs uit ontwikkelingslanden een onoverkomelijke hindernis worden. Tekortschietende institutionele (overheids)voorzieningen in armere ontwikkelingslanden maken de gevraagde kwaliteitsverhoging en de kostbare testfaciliteiten en certificeringprocedures vaak onmogelijk. Het voldoen aan de sociale en ecologische duurzaamheidscriteria die in het Westen gelden, zal voor producenten in armere ontwikkelingslanden ook moeilijk haalbaar zijn. Althans zolang deze sociale en milieukosten niet doorberekend kunnen worden in de prijzen die zij ontvangen. Het eenzijdig – zonder liberalisering en institutionele ondersteuning – stellen van sociale en milieunormen kan juist de weg afsluiten voor producenten in ontwikkelingslanden om door export uit de armoede te geraken. Voorts is het risico niet denkbeeldig dat ontwikkelde landen dergelijke normen gebruiken om hun eigen sectoren tegen goedkope invoer uit ontwikkelingslanden te beschermen.

Tenslotte zij gewezen op het bestaan van handelsdefensieve instrumenten als anti-dumping- en anti-subsidiemaatregelen, die importerende landen

de mogelijkheid bieden een rem te zetten op te snel groeiende importen. Het gebruik van deze instrumenten is weliswaar aan internationale regels gebonden, maar dit maakt in de praktijk protectionistisch misbruik ervan niet onmogelijk. Zo weet bijvoorbeeld de staalsector in diverse landen regelmatig bescherming over zich af te roepen via deze instrumenten. Opgemerkt moet worden dat ook ontwikkelingslanden in toenemende mate gebruik maken van deze instrumenten, niet alleen tegen importen uit geïndustrialiseerde landen maar ook tegen die uit andere ontwikkelingslanden.

2.1.2 Nederlandse inzet

De hierboven geschetste belemmeringen schetsen de noodzaak van verdergaande liberalisering van de wereldhandel. Dit moet met name gebeuren in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) in Genève. Daarnaast biedt de UNCTAD ontwikkelingslanden een forum voor overleg over de invloed van handelsmaatregelen. Zij doet onder meer het analytisch werk voorafgaand aan WTO-onderhandelingen en helpt ontwikkelingslanden om op te komen voor hun belangen.

Een nieuwe ronde van WTO-onderhandelingen dient benut te worden om de ontwikkelingslanden beter te integreren in de wereldeconomie om zo de private sector daar meer kansen te bieden. De doelstellingen van de regering voor de nieuwe WTO-handelsronde zijn elders uitgewerkt¹. Deze notitie gaat alleen in op één van de doelstellingen: verdere integratie van de ontwikkelingslanden in het mondiale economische systeem. Nederland doet dit zowel door te streven naar aanpassing van de internationale afspraken ten gunste van ontwikkelingslanden als door deze landen zelf te helpen de al geboden en nog vrijkomende ruimte beter te benutten.

Daartoe moeten deze landen in de eerste plaats in staat gesteld worden daadwerkelijk deel te nemen aan de onderhandelingen. Ofschoon 112 van de 137 WTO-lidstaten ontwikkelingslanden zijn, hebben deze tot dusver hun belangen niet op dezelfde wijze kunnen verdedigen als de geïndustrialiseerde landen. De frustratie bij grote groepen ontwikkelingslanden over hun betrokkenheid bij het onderhandelingsproces is zeker een factor geweest bij het mislukken van de derde Ministeriële WTO-Conferentie in Seattle².

Binnen de WTO moeten de ontwikkelingslanden tegenwicht kunnen bieden aan de invloed van de klassieke WTO-grootmachten: de VS, de EU, Japan en Canada. Dit veronderstelt betere besluitvormingsprocedures, in Genève maar ook bij Ministeriële Conferenties, waarbij optimale interne transparantie en adequate betrokkenheid van alle leden voorop moeten staan en een agenda die niet aan de belangen van de ontwikkelingslanden voorbijgaat. Wel moet duidelijk zijn dat zowel de ontwikkelde als de ontwikkelingslanden binnen de WTO geen homogene groep met gelijkgerichte belangen zijn. Daarvoor liggen de verschillende belangen te ver uiteen. Soms liggen coalities tussen groepen ontwikkelde en ontwikkelingslanden voor de hand³. Integratie van ontwikkelingslanden in de WTO betekent dan ook dat het traditionele onderscheid tussen de ontwikkelde landen en de ontwikkelende landen zal gaan vervagen. Voor kleine landen, waaronder veel ontwikkelingslanden, kan het van belang zijn aansluiting te zoeken bij (grotere) landen met gelijkgerichte belangen. Bij de vaststelling van de onderhandelingsstructuren voor de Ronde moet ernstig rekening worden gehouden met de beperkte capaciteiten van veel ontwikkelingslanden om zowel aan de onderhandelingen als aan lopende werkzaamheden van de WTO deel te nemen. Tenslotte is veel aandacht nodig voor de toetreding van ontwikkelingslanden die nog geen WTO-lid zijn, met name de Minst Ontwikkelde Landen (MOL's). Wel moet hierbij

¹ Brieven van de staatssecretaris van Economische Zaken aan de Tweede Kamer van 28 mei, 28 september en 12 november 1999 (kamerstukken 25 074, nrs. 12, 14 en 31).

² Zie ook verslag van de Conferentie in Seattle aan de Tweede Kamer, vergaderjaar 1999–2000, 25 074, nr. 32.

³ Een voorbeeld is de zgn. Cairns-groep, die bestaat uit landen met een concurrerende landbouwexport (o.m. Argentinië, Australië, Brazilië, Canada, Nieuw Zeeland, Thailand en Zuid-Afrika).

niet voorbij worden gegaan aan de realiteit dat het aandeel van een land in de wereldhandel een maat vormt voor het gewicht van zo'n land aan de onderhandelingen.

Bij de onderhandelingen over verdere liberalisering van de wereldhandel moeten de belangen van ontwikkelingslanden – en met name de MOL's – een belangrijke plaats innemen. Het afbreken van handelsbelemmeringen, vooral in die sectoren waar ontwikkelingslanden comparatieve voordelen hebben, moet hoog op de agenda staan. Het gaat met name om de liberalisering van de handel in landbouwproducten, om de versnelde opheffing van de nog bestaande textielquota en om de liberalisering van voor ontwikkelingslanden relevante dienstensectoren (bijv. zeetransport). Bestaande WTO-disciplines die aanleiding kunnen geven tot protectionistisch misbruik verdienen aanscherping (bijv. de anti-dumpingdisciplines).

Het vergroten van de markttoegang voor ontwikkelingslanden moet bevorderd worden. Nederland pleit voor vrije markttoegang van producten afkomstig uit de MOL's en uit landen die schuldverlichting hebben ontvangen uit hoofde van het HIPC-initiatief (zie ook 2.3). Ook pleit Nederland voor een aan het niveau van economische ontwikkeling in de diverse landen aangepaste snelheid van invoering van liberalisering door asymmetrie bij de markttoegangsonderhandelingen. Tenslotte vraagt Nederland aandacht voor de afbraak van exportbelemmeringen, welke het exportpotentieel verminderen.

Daarnaast zal in WTO-verband waar mogelijk nadere uitwerking moeten worden gegeven aan het begrip Speciale en Gedifferentieerde Behandeling voor ontwikkelingslanden. Dat wil zeggen dat bij de toepassing van WTO-verdragen minder strenge disciplines kunnen worden opgelegd of langere overgangstermijnen worden gegund aan ontwikkelingslanden. Nederland pleit voor een tegemoetkomende houding jegens armere ontwikkelingslanden die aangegane WTO-verplichtingen nog niet hebben geïmplementeerd (o.a. in het kader van het WTO-verdrag inzake handelsgerelateerde investeringsmaatregelen, TRIM's).

Naast het wegnemen van belemmeringen moeten WTO afspraken en -disciplines de ontwikkelingslanden in staat stellen een positie op de wereldmarkt te verwerven en die te versterken. Goed werkende markten, waarbij producenten en leveranciers van diensten een eerlijke kans krijgen meer te concurreren, staan daarbij voorop. Internationale regelgeving op het gebied van mededinging en toegang tot kennis en nieuwe technologieën zoals biotechnologie en informatie- en communicatietechnologie kunnen hieraan een belangrijke bijdrage leveren.

In veel ontwikkelingslanden ontbreekt het aan institutionele capaciteit om de mogelijkheden van vrijere handel ook daadwerkelijk te benutten. Daarom biedt Nederland assistentie bij de opbouw van die capaciteit, in hoofdzaak via multilaterale initiatieven. Juist op deze terreinen was het opvallend dat de multilaterale instellingen overheden in ontwikkelingslanden regelmatig tegenstrijdige of tegengestelde adviezen verstrekten. Nederland is dan ook één van de initiatiefnemers geweest voor het oprichten van een coördinerend mechanisme, dat meer samenhang in de adviezen moet gaan brengen. Dit zgn. Integrated Framework (IF) dient ertoe de samenwerking tussen Wereldbank, WTO, IMF, UNDP, UNCTAD en ITC bij de coördinatie van de handelsgerelateerde technische assistentie aan de MOL's te versterken. De implementatie van het IF verloopt stroef. Het is in 2000 extern geëvalueerd. De kern van bevindingen van de evaluatie is dat handelsbeleid meer dan voorheen moet worden geïntegreerd in het algemene ontwikkelingsbeleid van de MOL's (m.n. via de door de Wereldbank geleide PRSP-processen in de afzonderlijke landen¹).

¹ PRSP staat voor Poverty Reduction Strategy Papers (zie 2.5).

Nederland hecht sterk aan revitalisering van het IF en de evaluatie bevat nuttige elementen die hieraan kunnen bijdragen.

De regering is voorstander van verhoging van het reguliere WTO-budget dat beschikbaar is voor technische assistentie. Nederland heeft tot nu toe NLG 6,6 mln. gedoteerd voor technische assistentie aan ontwikkelingslanden¹. Verder heeft Nederland zich, samen met Colombia, sterk gemaakt voor oprichting van een WTO-Rechtswinkel (Advisory Centre on WTO Law), die ontwikkelingslanden zal adviseren aangaande hun rechten onder de bestaande en toekomstige WTO-verdragen en die hen zal bijstaan wanneer die rechten niet worden nageleefd. Het verdrag ter oprichting van de WTO-Rechtswinkel is tijdens de WTO-ministeriële in Seattle ondertekend. Nederland draagt USD 2,25 miljoen bij aan de oprichting van de Rechtswinkel. Ook ondersteunt Nederland de UNCTAD met een jaarlijkse bijdrage van NLG 1 mln., naast ad hoc bijdragen aan specifieke Trust Funds. Nederland zal bevorderen dat de analisten van UNCTAD meer tijd besteden aan MOL's en dat hun handelspolitieke analyses meer dan nu gevolgd worden door concrete technische assistentie.

Ook in andere multilaterale fora loopt Nederland voorop bij het op de agenda zetten en houden van handelsgerelateerde onderwerpen. Dit is bijvoorbeeld bij de Wereldbank succesvol geweest. De Nederlandse inzet heeft bij de Wereldbank onder andere geresulteerd in het door de Raad van Bewindvoerders ondersteunen van deelname van de Wereldbank aan het eerder genoemde Integrated Framework. Verder heeft Nederland met enig succes gepleit voor aandacht voor handel in de landenstrategieën van de bank, en meer recent in de Poverty Reduction Strategy Papers. Nederland bepleitte ook aandacht voor handel in het Development Committee, waar het nu een terugkerend thema lijkt te zijn. De uitdaging blijft om de grotere aandacht voor handel om te zetten in een nog sterkere focus in termen van middelen en praktische stappen. De bank lijkt zelf ook te beseffen dat de eigen inzet op dit gebied beter moet. PRSP is daarbij reeds een instrument gebleken om multilaterale organisaties ook op het gebied van handel bijeen te brengen. In de discussies over de toekomst van het Integrated Framework speelt PRSP een grote rol.

Een ander voorbeeld van Nederlandse agendering van handelsgerelateerde onderwerpen is de OS-Raad van de EU. Nederland heeft zich hier ingezet voor een meer actieve monitoring door de Europese Commissie van handelsproblemen voor ontwikkelingslanden die kunnen rijzen door nieuwe Europese regelgeving (zie ook par. 2.5). Ook heeft Nederland zich hier ingespannen voor het beschikbaar stellen van handelsgerelateerde technische assistentie aan ontwikkelingslanden.

Naast versterkte aandacht in multilaterale fora voor handelsgerelateerde onderwerpen en de opbouw van instituties van belang voor de ontwikkeling van de handel vindt ook gerichte bilaterale Nederlandse inzet plaats. Institutionele opbouw is vaak werk van een lange adem en vraagt een sterke commitment van de betreffende overheid. Binnen de bilaterale relaties van verschillende vakdepartementen met hun counterparts in ontwikkelingslanden wordt know how en ervaring van instituties die in Nederland werkzaam zijn op het gebied van in- en uitvoer uitgewisseld. Deze samenwerking kan verder worden uitgediept door het geven van assistentie bij de opbouw en ontwikkeling van (overheids)instituties die van belang zijn voor de export van (landbouw)producten naar de EU, waarbij ingespeeld moet worden op de verscherpende kwaliteitseisen in de ontwikkelde landen.

¹ Nederland heeft dit jaar NLG 2,6 mln aan het Global Trust Fund van de WTO verstrekt. Het doel van het fonds is ontwikkelingslanden te helpen de integratie van deze landen in het multilaterale handelssysteem te bevorderen. Via het fonds worden programma's uitgevoerd, waarbij technische hulp wordt gegeven aan ontwikkelingslanden op het gebied van markttoegang en invoering van WTO-verplichtingen.

2.2 Investeringsen

2.2.1 Probleemschets

Naast handel kunnen ook buitenlandse directe investeringen (BDI) een belangrijke impuls geven aan de lokale economie in ontwikkelingslanden. Zoals al in de inleiding werd geconstateerd komen via BDI nieuw kapitaal en kapitaalgoederen beschikbaar, waarmee economische groei, werkgelegenheid en exportopbrengsten kunnen toenemen. Buitenlandse investeringen kunnen daarnaast ook toegang verschaffen tot nieuwe en betere technologie¹.

Als we naar de *omvang* van de buitenlandse directe investeringen kijken blijkt dat deze in de loop der jaren de belangrijkste vorm zijn geworden van kapitaaloverdracht naar ontwikkelingslanden. In 1997 bedroeg de totale omvang van BDI USD 464 miljard; hiervan ging 37% (USD 172,5 miljard) naar ontwikkelingslanden en 4% (USD 18,5 miljard) naar landen in transitie. Ter vergelijking: de totale omvang van de officiële ontwikkelingshulp (netto ODA) bedroeg in 1997 USD 50 miljard². Gelet op de hierboven beschreven voordelen die aan BDI kleven, lijkt de situatie er voor ontwikkelingslanden dus goed uit te zien. Hun aandeel in de BDI is groter dan hun aandeel in het wereldwijde BNP (19,5% in 1997).

Wanneer we echter kijken naar de *ontwikkelingsrelevantie* van de investeringen, dan moet worden geconstateerd dat deze afhankelijk is van een aantal omgevingsfactoren. Met name van belang is de vraag of de opbrengsten verkregen uit deze investeringen daadwerkelijk weer in de maatschappij worden geïnvesteerd en niet door middel van bijvoorbeeld kapitaalvlucht uit het land verdwijnen, en of de investering leidt tot creatie van duurzame werkgelegenheid. Dit is niet altijd het geval, met name in de zogenaamde «enclave» investeringen. Bekende voorbeelden hiervan zijn in de mijnbouw en oliesector in Afrika te vinden. Een ander element dat de ontwikkelingsrelevantie van investeringen kan beperken is het door multinationale ondernemingen hanteren van interne prijsstellingen tussen het concernonderdeel in het ontwikkelingsland en andere concernonderdelen (*transfer pricing*), die ertoe leiden dat de winsten en de daarmee verband houdende belastingafdrachten in het ontwikkelingsland worden beperkt. Ten slotte kunnen *restrictive business practices* de ontwikkelingsrelevantie van investeringen aantasten. Dit is onder meer het geval wanneer multinationale ondernemingen via een dominante marktpositie de ontwikkeling van lokaal ondernemerschap beperken³.

Investeringsen dragen het meest bij aan pro-poor growth in landen die daarvoor de juiste beleidsomgeving hebben geschapen en waar investeringen plaatsvinden met gebruik van het lokale (arbeids-)potentieel. Pas dan kan de ontwikkelingsrelevantie van investeringen (inkomsten, kennisoverdracht en werkgelegenheid) volledig tot zijn recht komen.

Ook wanneer we inzoomen op de *spreiding* van de investeringsstromen ontstaat voor de meeste ontwikkelingslanden een minder rooskleurig beeld. Binnen de groep van ontwikkelingslanden ging in de periode 1993–1997 tweederde van de investeringsstromen naar slechts tien landen (Argentinië, Brazilië, Chili, China, Hongarije, Indonesië, Maleisië, Mexico, Polen en Singapore)⁴. China ontving hiervan jaarlijks het merendeel (30,6% van het BDI in ontwikkelingslanden, hetgeen gelijk staat aan een gemiddelde van 12,2% van de totale BDI-stromen). In schril contrast hiermee staat de positie van sub-Sahara Afrika (inclusief Zuid-Afrika). Deze gehele regio ontving in de periode 1993–1997 slechts 3,2% van alle BDI die naar ontwikkelingslanden en landen in transitie stroomde (over de periode 1988–1992 was dit nog 5,3%). Overigens was er wel een geringe

¹ Buitenlandse investeringen kunnen met twee verschillende doelstellingen worden gepleegd. Ze kunnen plaatsvinden in de vorm van portfolio- en directe investeringen. Portfolio investeringen – beleggingen in aandelen van een bedrijf zonder het oogmerk om zeggenschap te krijgen in het bestuur van het bedrijf – zijn vooral gericht op het verwachte financiële rendement dat aan een financiële titel is verbonden. Zij zijn zeer liquide, hebben veelal een korte investeringshorizon en kunnen snel aan een bepaalde bestemming worden onttrokken indien rendementsverwachtingen zich wijzigen. «Flitskapitaal» bestaat voornamelijk uit portfolio investeringen, die in belangrijke mate worden gepleegd door financiële instellingen, institutionele beleggers en particulieren. Buitenlandse Directe Investeringsen (BDI) worden daarentegen voornamelijk gepleegd door ondernemingen die zich bezighouden met de productie van goederen en diensten. Ze hebben veelal een langere tijdshorizon en dienen naast rendementsdoelen ook strategische ondernemingsdoelen. Een belangrijk kenmerk van BDI is het meedragen van ondernemingsrisico, de inbreng van kennis en technologie en het verkrijgen van zeggenschap in het bestuur van de onderneming in het partnerland. (IOO bv, onderzoeksreeks nr. 96, 1999).

² UNCTAD; World Investment Report 1999 en UNDP; Human Development Report 1999.

³ Restrictive business practices zijn mededingingsbeperkende gedragingen. Hieronder valt onder andere misbruik van economische machtspositie. Meer concreet is hieronder meer sprake van wanneer een onderneming met een dominante positie op de markt tracht zijn positie verder te verstevigen door tijdelijke verkoop van producten onder de kostprijs. Hierdoor kunnen andere (lokale) ondernemingen uit de markt worden gedrukt. Markten in ontwikkelingslanden, waar sprake is van een onderontwikkelde en minder flexibele private sector, zijn met name vatbaar voor een dergelijk risico van misbruik van economische machtspositie.

⁴ Hier wordt uitgegaan van de Wereldbank-indeling van ontwikkelingslanden: binnen de OESO-kwalificatie zijn Hongarije en Polen nooit een officieel ontwikkelingsland geweest en is Singapore inmiddels geen ontwikkelingsland meer. Alleen China en Indonesië behoren tot de groep van Low Income Countries. De andere genoemde landen vallen in de categorie Upper Middle Income Countries.

toename van het aandeel van sub-Sahara Afrika in de *totale* BDI-stromen, van 1% over de periode 1988–1992 tot 1,3% over de periode 1993–1997. In absolute cijfers betekende dit meer dan een verdrievoudiging¹.

Waar wordt de bovenstaande spreiding van BDI door veroorzaakt en op welke wijze kunnen ontwikkelingslanden hun positie op de «markt» voor BDI verbeteren? Bij de beantwoording van deze vragen spelen de overwegingen van bedrijven om in een bepaald land te investeren een centrale rol. Hierbij moet met name worden gedacht aan: de aanwezigheid en de omvang van de markt; de aanwezigheid van adequate natuurlijke en menselijke hulpbronnen (zoals gezonde en geschoolde arbeidskrachten) en een complex van factoren dat zich laat omschrijven als het ondernemersklimaat in een bepaald land. Daarbij spelen diverse andere factoren een rol, zoals de fysieke infrastructuur, de juridische omgeving, de invloed van de overheid en de sociale infrastructuur. Uiteraard is het gewicht van de verschillende factoren voor iedere investeerder verschillend, waarbij het type bedrijf een belangrijke rol speelt. Kenmerkend bij deze factoren is dat ze hoofdzakelijk een binnenlands karakter hebben.

Het bovenstaande betekent dat de belemmeringen voor BDI – en dus ook de oplossingen daarvoor – vaak van binnenlandse aard zijn. Daarbij past wel de kanttekening dat sommige factoren zich niet (wezenlijk) laten beïnvloeden, zoals de omvang van de markt of de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen. Regionale economische integratie, die nu in veel regio's nog onderontwikkeld is, zou bijvoorbeeld de omvang van de afzetmarkt wel kunnen vergroten, maar duidelijk moet zijn dat bijvoorbeeld Burkina Faso nooit de aantrekkingskracht zal krijgen van bijvoorbeeld China. Maar dat is ook niet noodzakelijk. Het gaat erom dat landen als Burkina Faso gelijke kansen krijgen en creëren om investeringsstromen te ontvangen. Hoofdstuk 3 gaat nader in op de mogelijkheden die overheden in ontwikkelingslanden hebben om de diverse binnenlandse factoren te beïnvloeden en eventuele belemmeringen weg te nemen. In de context van dit hoofdstuk blijft de vraag over welke publieke rol er dan nog op het internationale vlak is weggelegd. De discussie over deze rol richt zich met name op de wenselijkheid van multilaterale afspraken over BDI.

Bij multilaterale investeringsverdragen spelen meerdere aspecten een rol. Het gaat onder andere om het bieden van rechtszekerheid en bescherming aan investeerders. Een tweede aspect betreft markttoegang in sectoren die tot nu toe afgesloten zijn voor buitenlandse investeerders. Ten derde kunnen multilaterale afspraken gericht zijn op non-discriminatoire behandeling van buitenlandse investeerders, zowel ten opzichte van binnenlandse investeerders, als tussen de verschillende buitenlandse investeerders. Het spreekt voor zich dat van dergelijke afspraken een bevorderende werking kan uitgaan op investeringsstromen.

De diverse normen die in de internationale omgeving op sociaal, economisch en milieuterrein aan investeringen worden gesteld zijn een hieraan gerelateerd vraagstuk. Ontwikkelingslanden en investeerders worden in toenemende mate hiermee geconfronteerd, meestal omdat bepaalde normen in hun eigen land op een lager niveau liggen dan in de meeste geïndustrialiseerde landen. Ook op dit terrein is de vraag hoe de publieke rol op internationaal niveau moet worden ingevuld.

2.2.2 Nederlandse inzet

Ondanks hun groeibevorderende werking bestaan er nauwelijks multilaterale afspraken over buitenlandse directe investeringen. De EU stelt voor dit onderwerp te agenderen voor de Nieuwe Ronde in de WTO. Nederland

¹ Shatz en Venables; *The geography of international investment*; 2000.

ondersteunt het standpunt van de EU dat multilaterale afspraken over buitenlandse investeringen bij voorkeur in WTO-kader tot stand moeten komen. Vooral nog is daarvoor – bijvoorbeeld in Seattle – nog geen breed draagvlak gebleken. Veel ontwikkelingslanden voelen aarzelingen bij WTO-afspraken over liberalisering van buitenlandse investeringen, die beperkingen opleggen aan hun eigen beleid. Een aantal ontwikkelingslanden is ook niet in staat om op korte termijn alle belemmeringen voor de vestiging van buitenlandse investeerders op te heffen. Overigens geldt wat Nederland betreft voor alle landen, dat multilaterale investeringsregels nooit een belemmering mogen zijn voor een adequaat eigen sociaal en milieubeleid.

In afwezigheid van multilaterale afspraken, die in principe voor ontwikkelingslanden efficiënter zouden zijn, heeft Nederland met ruim zeventig landen bilaterale investeringsbeschermingsovereenkomsten (IBO's) gesloten. IBO's bieden investeerders uit beide landen juridische zekerheid omtrent een eerlijke en niet-discriminerende behandeling: buitenlandse investeerders verkrijgen wederzijds bepaalde rechten.

Tegelijk hebben investeerders tegenover de samenleving waarin zij verkeren ook plichten en verantwoordelijkheden. Zij dienen zich in elk geval aan de wetten van het land van vestiging te houden. Wanneer lokale normen of de implementatie daarvan tekort schiet, streeft Nederland in eerste instantie naar afspraken in internationaal verband, zoals nu reeds geschiedt binnen de Internationale Arbeidsorganisatie (ILO) ten aanzien van (fundamentele) arbeidsnormen. Daarenboven heeft de Nederlandse regering zich sterk ingezet om de al sinds 1976 bestaande OESO-richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen te herzien en te versterken. Deze OESO-richtlijnen vormen een gedragscode die tot stand is gekomen in overleg tussen regeringen, bedrijfsleven en vakbeweging. De richtlijnen geven duidelijke aanwijzingen voor alle aspecten van het opereren van bedrijven in andere landen. Op 27 juni 2000 heeft de OESO besloten die Richtlijnen te versterken, o.a. op het gebied van rechten van werknemers, mensenrechten, milieu, bestrijding van corruptie en openbaring van informatie over activiteiten van bedrijven. Ratificatie van deze Richtlijnen door Nederland zal binnenkort plaatsvinden. Bedrijven worden aangespoord overal waar zij actief zijn deze Richtlijnen toe te passen, en tevens wordt aanbevolen dat bedrijven hun toeleveranciers aanmoedigen dezelfde normen na te leven. De landen die deelnemen aan de OESO-richtlijnen zijn gehouden om de naleving ervan te bevorderen. Ze moeten de richtlijnen bekend maken en moeten een nationaal contactpunt instellen. Dit contactpunt dient als forum voor het bedrijfsleven, vakbonden en maatschappelijke organisaties om vragen of problemen die betrekking hebben op de richtlijnen te bespreken. Het nationaal contactpunt zal jaarlijks verslag moeten doen over het functioneren en de activiteiten.

2.3 Schulden

2.3.1 Probleemschets

De schulden crises in de jaren tachtig en negentig raakten in eerste instantie vrijwel alle ontwikkelingslanden. In Latijns Amerika en Azië is de situatie inmiddels weer enigszins genormaliseerd en zijn de investeringen weer op gang gekomen (m.u.v. Indonesië). De schulden crisis is in de loop der jaren vooral een Afrikaans probleem geworden: daar liggen de meeste van de ruim dertig landen die in 1996 een onhoudbare buitenlandse schuldenlast hadden. Veel van deze landen hebben ook grote binnenlandse overheidsschulden en een hoge rentestand.

Tegelijkertijd liepen de inkomsten terug. Afrikaanse landen verdienden immers vooral vreemde valuta met de export van (in prijs gedaalde) grondstoffen. Daarbij betaalden zij nog steeds hoge rekeningen voor de import van energie.

De schuldenlast hindert Afrikaanse ondernemers bij de opbouw van een eigen industrie- en dienstensector, omdat zij – bij gebrek aan vreemde valuta – niet de noodzakelijke materialen kunnen importeren. Binnenlands krediet is door de hoge rentestand duur. Door achterblijvende overheidssinkomsten blijven noodzakelijke investeringen uit in o.m. onderwijs, gezondheidszorg en fysieke infrastructuur. Daardoor stagneert in de betrokken landen de binnenlandse economische ontwikkeling, kan de export zich niet ontwikkelen en worden onvoldoende vreemde valuta verdiend. Daarnaast biedt de verslechterende situatie ook geen aantrekkelijk investeringsklimaat voor buitenlandse ondernemingen. Als gevolg hiervan lukt het veel landen niet om uit de schuldenproblemen te raken en is er een voortdurende en toenemende behoefte aan schuldverlichtingmaatregelen. Potentiële kredietverschaffers worden hierdoor nog verder afgeschrikt.

Om deze vicieuze cirkel te doorbreken, zal de schuldenlast zodanig dienen te worden verlicht dat een duurzaam houdbare schuldpositie ontstaat en het lokale bedrijfsleven de benodigde vreemde valuta kan aanschaffen. Naast meer toegang tot westerse exportmarkten zal ook verbetering van het lokale investeringsklimaat onontbeerlijk zijn om versnelling van de economische groei mogelijk te maken.

Voor ontwikkelingslanden die tegen een prohibitief hoge schuld aankijken is het HIPC-initiatief¹ in het leven geroepen. De belangrijkste criteria voor deelname van landen hieraan zijn enerzijds aantoonbare verbetering van het sociaal-economische beleid en anderzijds de omvang van de buitenlandse schuld in relatie tot de jaarlijkse exportinkomsten. Indien de omvang van de buitenlandse schuld meer bedraagt dan 150% van de jaarlijkse export, wordt dit merendeel (de zgn. debt overhang) als onhoudbaar beschouwd en komt het betreffende land in aanmerking voor kwijtschelding. Over de modaliteiten van de kwijtschelding en de verdeling tussen diverse crediteuren wordt onder andere in de Club van Parijs onderhandeld.

De betrokken ontwikkelingslanden dienen de extra middelen die ze door schuldkwijtschelding ter beschikking krijgen in te zetten als onderdeel van een door het ontwikkelingsland zelf op te stellen armoedebestrijdingstrategie. Deze moet gericht zijn op het realiseren van economische groei die met name de positie van de armsten ten goede komt. De programma's van donoren en internationale organisaties (bijv. Wereldbank, regionale ontwikkelingsbanken en VN-organisaties) zullen zich hierop gaan baseren.

2.3.2 Nederlandse inzet

Nederland zal voorop blijven lopen bij de internationale inspanningen om de schuldenlast van de HIPC-landen tot een houdbaar niveau terug te dringen. Nederland is nog steeds de grootste donor van het HIPC Trust Fund en daagt, met onder meer matchingafspraken, ook andere landen (o.a. de G-7) uit tot ruimhartige financiële ondersteuning van het schuldkwijtscheldingsinitiatief.

Voorwaarde voor schuldverlichting blijft dat vrijkomende middelen worden ingezet voor het verbeteren van de positie van de armen. Hiertoe zullen de betrokken ontwikkelingslanden armoedebestrijdingstrategieën dienen op te stellen (de zgn. PRSP's).

¹ HIPC staat voor Heavily Indebted Poor Country.

Nederland is tevreden over de in september 1999 in Washington gemaakte afspraken over het uitgebreide HIPC-initiatief en de snellere implementatie daarvan. Hierdoor konden inmiddels Benin, Bolivia, Burkina Faso, Honduras, Mauritanië, Mozambique, Oeganda, Senegal en Tanzania van schuldverlichting profiteren.

2.4 Grondstoffen

2.4.1 Probleemschets

Ontwikkelingslanden produceren een wezenlijk deel van de (agrarische) grondstoffen op wereldniveau. Voor veel ontwikkelingslanden, met name de armste, vormen agrarische grondstoffen de belangrijkste inkomstenbron. In meer dan vijftig ontwikkelingslanden, voornamelijk in Afrika, wordt meer dan 50% van de exportinkomsten door drie of minder grondstoffen gegenereerd. Van de landen waarmee Nederland een langdurige bilaterale ontwikkelingsrelatie heeft geldt dat bijvoorbeeld voor Burkina Faso (katoen), Mali (katoen), Oeganda (koffie en katoen), Ethiopië (koffie) en Zambia (koper en zink), allemaal landen waar de private sector voornamelijk uit boeren bestaat. De productie en export van grondstoffen hebben invloed op publieke inkomsten en uitgaven, de handelsbalans, de valutareserves en de kredietwaardigheid van veel ontwikkelingslanden.

Grondstoffenmarkten worden gekarakteriseerd door structureel dalende en fluctuerende prijzen met nadelige gevolgen voor zowel de publieke als de private sector. De negatieve lang termijntrend biedt ontwikkelingslanden weinig toekomstperspectief en de sterk fluctuerende prijzen leiden tot een hoge mate van onzekerheid voor producenten en overheid. Voor veel grondstoffen varieerde de prijs in de periode 1983–1998 van 50% onder tot 150% boven de gemiddelde prijs¹. Afhankelijkheid van één of enkele grondstoffen betekent dus voor een land onzekerheid in financieel-economisch opzicht. Dit ondermijnt de bereidheid tot investeren en vergroot de hoeveelheid middelen die besteed worden aan niet-productieve doeleinden, zoals het aanhouden van fysieke en financiële reserves.

Bepaalde grondstoffenmarkten worden in toenemende mate gekenmerkt door machtsconcentratie en verticale integratie. Dit heeft negatieve gevolgen voor de onderhandelingsmogelijkheden van de producenten, veelal kleine boeren. De macht in de keten verschuift steeds meer naar de detailhandel ten koste van de producenten. Deze ontwikkeling heeft verregaande gevolgen voor de primaire producenten, of zij nu in ontwikkelde landen of ontwikkelingslanden werkzaam zijn.

Stabiele aanvoer en stabiele prijzen van grondstoffen zijn voor zowel producerende als consumerende (verwerkende industriële) landen van belang. Marktinterventie op nationaal niveau heeft dan ook lange tijd de grondstoffenproductie en handel gedomineerd. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU is een voorbeeld van marktinterventie ten gunste van de primaire producent. Op nationaal niveau leidde dat in veel andere landen tot de bekende Marketing Boards. In landen die een centraal geleid economie hadden was productie en consumptie van landbouwproducten strikt gereguleerd. Op internationaal niveau hebben vele grondstoffenovereenkomsten en grondstoffenorganisaties het licht gezien. Zij hebben de zo gewenste prijsstabilisatie echter niet kunnen bewerkstelligen. De inzichten in de rol en taken van de overheid en die van de private sector zijn veranderd. In ontwikkelingslanden vindt in toenemende mate privatisering van de Marketing Boards plaats. Ook andere vormen van marktinterventie door de overheid worden afgebouwd. Dit proces is niet beperkt tot ontwikkelingslanden, ook ontwikkelde landen voeren thans een beleid dat meer ruimte geeft aan markt-

¹ ITFCRM, 1999.

werking. De meeste grondstoffenorganisaties hebben zich nog niet kunnen aanpassen aan de veranderende inzichten. De rol van de private sector in deze overeenkomsten en organisaties is nog steeds gering. De roep om deze organisaties te liquideren en te vervangen door lichtere coördinatiestructuren met een sterkere rol voor de private sector wordt steeds luider. Deze organisaties zouden een goede rol kunnen vervullen als platform om ervaringen uit te wisselen op het terrein van bevordering van marktwerking en kwaliteitsbevordering voor de betreffende grondstof.

De sterk fluctuerende grondstoffenprijzen blijven een probleem voor grondstofafhankelijke ontwikkelingslanden. Er bestaat een aantal marktconforme instrumenten – *forwards, futures, opties* en *swaps* – die de risico's van prijsfluctuaties kunnen afdekken. Het gebruik van dergelijke Commodity Risk Management (CRM) instrumenten voor agrarische grondstoffen komt al veelvuldig voor in ontwikkelde landen, maar is nog betrekkelijk ongebruikelijk in ontwikkelingslanden. Ze bieden interessante perspectieven, maar hebben ook hun beperkingen.

2.4.2 Nederlandse inzet

Ten eerste steunt Nederland het streven om de afhankelijkheid van de export van grondstoffen te verminderen door het bevorderen van diversificatie. Nederland zal zich inzetten voor afschaffing van invoertarieven op verwerkte grondstoffen en ook uitvoerbelastingen op grondstoffen, voor op zijn minst de MOL's, om te bevorderen dat de verwerking daar plaatsvindt waar dat op basis van comparatieve kosten het beste kan gebeuren. Ten tweede wil Nederland helpen een internationaal draagvlak te creëren voor een herstructurering van de grondstoffenorganisaties. Grondstoffenorganisaties dienen zich te transformeren naar lichtere, goed functionerende coördinatiemechanismen of platforms, waarin de private sector van de producenten- en die van de consumentenlanden participeren en waarin overheden een minder prominente rol spelen. Nederland kan binnen de heroriëntatie van grondstoffenorganisaties een stimulerende en initiërende rol spelen. Ten derde wil Nederland een voortrekkersrol nemen bij de ontwikkeling en introductie van nieuwe marktconforme CRM-instrumenten in ontwikkelingslanden. Een voorbeeld is de International Task Force on Commodity Risk Management in Developing Countries, een initiatief van de Wereldbank waarbinnen gepoogd wordt kleine grondstoffenproducenten toegang te geven tot marktconforme instrumenten om meer zekerheid te verkrijgen over de minimumprijzen van hun oogsten.

2.5 Beleidscoherentie

2.5.1 Probleemschets

De samenhang tussen ontwikkeling van de private sector, handel, investeringen, schulden en hulp heeft in het verleden niet altijd vertaling gevonden in beleidsafstemming tussen internationale instellingen en bilaterale donoren en tussen deze afzonderlijke terreinen. Het is, met het belang van ontwikkelingslanden voor ogen, zaak voortdurend te letten op samenhang en coherentie tussen de verschillende hierboven beschreven beleids-terreinen, zowel op nationaal als internationaal niveau. Deze noodzaak wordt in toenemende mate onderkend.

Ontwikkeling van de private sector in een ontwikkelingsland vereist samenhang tussen de activiteiten van alle betrokken partijen. Bilaterale en multilaterale donoren varen te vaak op eigen kompas, los van elkaar en los van het beleid van het ontvangende land. Tegenstrijdige beleidsadviezen, overlappende assistentie en geïsoleerde projecten staan een

krachtige nationale strategie in de weg. Met de komst van de zogenaamde Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) bestaat nu een strategie-model dat zowel de verschillende sectoren als ook de interventies van donoren en de regering van het land integreert binnen de context van armoedebestrijding als hoofddoel. Essentieel is daarbij dat een PRSP door het land zelf wordt opgesteld, gebruikmakend van een participatoir proces waaraan ook de private sector deelneemt.

Ernstiger nog is dat de inspanningen van donoren teniet worden gedaan door bestaande beleidslijnen en nieuwe beleidsmaatregelen van diezelfde landen op terreinen buiten de directe hulpsfeer, dus zonder dat de gevolgen voor de productieve sector in ontwikkelingslanden in een integrale afweging zijn meegenomen.

Met name de coherentie tussen handelsbeleid aan de ene kant en ontwikkelingssamenwerkingsbeleid aan de andere kant is regelmatig onderwerp van internationaal overleg, bijvoorbeeld bij de Wereldbank en de OESO. Handelsbelemmeringen verminderen de effectiviteit van de inspanningen om de exportcapaciteit van ontwikkelingslanden te helpen vergroten. Een ontwikkelingsbeleid gericht op het vergroten van de exportcapaciteit van kleine boeren moet, wil het effect hebben, hand in hand gaan met het vergroten van de markttoegang in ontwikkelde landen en het verbeteren van de instituties in ontwikkelingslanden die zorgen voor betere marktwerking en voor kwaliteitsborging. Ook heeft het weinig toegevoegde waarde om met ontwikkelingsmiddelen de schuldenlast te verminderen zo lang arme landen niet meer mogelijkheden krijgen om via buitenlandse handel deviezen te genereren. Een voorbeeld is de textielsector die juist aan de armste landen mogelijkheden biedt voor de opbouw van een relatief arbeidsintensieve exportindustrie. De trage afschaffing van quota in de belangrijkste afzetmarkten staat een snelle ontwikkeling van die sector zeker in de weg, terwijl in sommige gevallen de export van tweedehands kleding uit de rijke landen ook nog een bedreiging vormt voor de binnenlandse markt. Ook de veelbelovende tuinbouwsector levert regelmatig voorbeelden op van gebrek aan coherentie in de relaties met ontwikkelingslanden. Zo is bijvoorbeeld bij de steunverlening aan de opbouw van lokale tomatenteelt onvoldoende rekening gehouden met het bestaande Europese beleid, op basis waarvan Europese verwerkers van tomaten een verwerkingssteun krijgen, waarmee zij de mogelijkheid hebben om tegen of zelfs onder de wereldmarktprijzen te exporteren.

Een kritische toets op coherentie is vooral noodzakelijk op Europees niveau. Overwegingen van voedselveiligheid of consumentenbescherming kunnen bijvoorbeeld leiden tot de invoering van hogere producteisen en nieuwe veiligheidsstandaarden, die bestaande marktaandeelen van ontwikkelingslanden op de Europese markt kunnen aantasten (zie par. 2.1.1). Een concreet voorbeeld is de ontwerp-verordening van de EU gericht op het verbod op het gebruik van non-ferro metalen in elektrische en elektronische apparatuur. Zowel ontwikkelingslanden als ontwikkelde landen vragen zich af of een dergelijk verbod niet onnodig handelsbelemmerend is en wel voldoende wordt onderbouwd door een wetenschappelijke risico-analyse. Ontwikkelingslanden vrezen hierbij dat hun ondernemingen niet in staat zullen zijn alternatieve materialen te vinden voor deze non-ferro metalen of niet over alternatieve (gepatenteerde) produktietechnologie beschikken. Dit zou ertoe kunnen leiden dat deze bedrijven hun in de loop der jaren in de EU opgebouwde marktpositie kwijtraken. Zij pleiten dan ook voor een minder handelsbelemmerende manier om deze legitieme doelstellingen van bescherming van milieu en volksgezondheid te dienen, door middel van een beleid gericht op hergebruik van deze zware metalen. Daarnaast vragen zij om een overgangsper-

riode om hun bedrijven de kans te geven hun producten aan te passen zonder hun marktpositie kwijt te raken.

2.5.2. Nederlandse inzet

Grotere samenhang in de ondersteuning van de ontwikkeling van de private sector vereist afstemming van de activiteiten van bilaterale en multilaterale donoren en inkadering van die activiteiten binnen de strategie van het ontvangende land. Nederland zet zich in voor een versterking van wat in die zin de internationale ontwikkelingsarchitectuur wordt genoemd en meent dat de eerdergenoemde PRSP's daarbij een concreet aanknopingspunt vormen voor een geïntegreerde aanpak. Het gaat echter niet alleen om financiële ondersteuning van nationaal beleid in ontwikkelingslanden. Het internationale beleid van donorlanden op het terrein van handel, investeringen en schulden zal ook optimaal ruimte moeten bieden aan de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden. Bij beslissingen over dergelijke onderwerpen zal zo veel mogelijk moeten worden voorkomen dat belemmeringen worden opgeworpen die het effect van de hulpinspanning doorkruisen. Coherentie begint bij een integrale belangenafweging in de hoofdsteden van de donorlanden en dient vervolgens een systematisch onderdeel te vormen van de besluitvorming binnen de internationale organisaties.

Op internationaal niveau bepleit Nederland meer systematische aandacht voor coherentie. Van belang is dat vormen van incoherent beleid tijdig worden onderkend en geanalyseerd. Nederland pleit derhalve voor verdieping van het onderzoek van de Wereldbank, de UNCTAD en de OESO naar incoherentie. Het brede mandaat van deze instellingen stelt ze in staat meerdere beleidsterreinen tegelijkertijd te overzien. Voorts beschikken zij over de benodigde onderzoekscapaciteit. Organisaties als de WTO en de ILO hebben op grond van hun mandaat een beperkter werkterrein en zijn daarom minder voor deze taak geschikt. Verbeterd onderzoek zal moeten leiden tot concrete beleidsaanbevelingen gericht op het verminderen van incoherentie.

De noodzaak van coherentie bepaalt een groot deel van de Nederlandse inzet op handelspolitiek terrein. Dat betekent dat Nederland pleit voor maximale markttoegang voor producten uit landen waar de ontwikkeling van een productieve sector nog in de kinderschoenen staat. Juist in landen die in hun nationale beleid kampen met ernstige belemmeringen kan toegang tot internationale markten een beslissende stimulans geven. Een voorbeeld van de Nederlandse inzet is het pleidooi voor de toekenning van vrije markttoegang voor landen die in aanmerking gekomen zijn voor schuldverlichting uit hoofde van het HIPC-initiatief. Tegelijk zal Nederland deze landen steunen om zo goed mogelijk te kunnen profiteren van de markttoegang die deze landen nu al hebben en zullen krijgen. Een ander voorbeeld is het Nederlandse standpunt ten aanzien van de hervorming van het Europees landbouwbeleid, zoals recent nog uiteengezet door minister Brinkhorst¹. Nederland is voorstander van verdere hervormingen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, in aanvulling op de hervormingen van Agenda 2000, omdat dit per saldo een gunstig effect zal hebben op de uitgangspositie van de ontwikkelingslanden op de wereldmarkt voor landbouwproducten.

Het is zaak voortdurend alert te blijven op mogelijke gevolgen van nieuwe beleidsmaatregelen voor ontwikkelingslanden en zich rekenschap te geven van de implicaties van het bestaande beleid voor de ontwikkelingssmogelijkheden van ontwikkelingslanden. Dergelijke gevolgen moeten van tevoren worden onderkend en het bewustzijn bij beleidsmakers in zowel ontwikkelde als ontwikkelingslanden over deze materie moet

¹ Brief van de minister van LNV, mede namens de minister voor OS en de staatssecretaris van EZ, aan de vaste commissie voor Buitenlandse Zaken van de Tweede Kamer der Staten Generaal, 2 oktober 2000.

groeien. Dan kan gerichte steun aan ontwikkelingslanden volgen met als inzet het verhogen van hun eigen standaarden, danwel gezocht worden naar compensatiemogelijkheden. In dit kader dienen medewerkers van de Nederlandse posten in de betreffende landen alert te zijn op het signaleren van negatieve gevolgen voor lokale activiteiten in ontwikkelingslanden als gevolg van beleidsmaatregelen in ontwikkelde landen. Op die manier kan deze problematiek tijdig in de daarvoor bestemde fora aan de orde worden gesteld. Nederland zal de inspanningen om tot een coherenter EU-beleid te komen krachtig blijven ondersteunen. Daarnaast spant Nederland zich bijvoorbeeld ook in om binnen de OESO de samenwerking en beleidsafstemming tussen het ontwikkelingscomité (de DAC), het landbouwcomité en het handelscomité te versterken.

2.5.3. Maatschappelijk verantwoord ondernemen

Bij het zakendoen in en met het buitenland wordt – gelukkig – steeds meer gekeken naar aspecten die niet in het kasboek staan. De manier waarop, de omgeving waarin, en de gevolgen van bedrijvigheid worden vaak samengevat onder de noemer «maatschappelijk verantwoord ondernemen»: gedacht kan worden aan zaken als corruptie, milieuzorg en goede arbeidsvoorwaarden (wo. kinderarbeid¹). Ondernemen op een verantwoorde, duurzame manier is een eis van de maatschappij, een vraag van de klant. De afgelopen paar jaar zijn er genoeg voorbeelden geweest van publieke debatten over het handelen van specifieke bedrijven. De consument is zich steeds bewuster van hetgeen hij gebruikt en is bereid (meer) te betalen als een product op een (meer) duurzame manier geproduceerd wordt. Ondernemingen spelen in op de huidige aandacht voor maatschappelijk verantwoord ondernemen, onder andere door het instellen van gedragscodes. Daarbij zijn op internationaal niveau de (onlangs aangescherpte) OESO-Richtlijnen voor Multinationale Ondernemingen maatgevend (zie ook par 2.2.2).

Waar Nederlandse bedrijven zonder Nederlandse overheidssteun opereren zullen dergelijke aspecten van ondernemerschap worden gevolgd. Strijd met de wet zal vanzelfsprekend altijd worden aangepakt. Voor het overige wordt vertrouwd op het corrigerend vermogen van ondernemingen zelf en van de maatschappij. Bezien zal worden in hoeverre aspecten van maatschappelijk verantwoord ondernemen meer expliciet kunnen worden meegewogen in het beoordelingsproces bij specifieke subsidieaanvragen.

3 Naar een «enabling environment» in ontwikkelingslanden

3.1 Inleiding

Naast het wegnemen van belemmeringen op internationaal niveau, die in het voorgaande hoofdstuk beschreven zijn, vereist het middels de private sector realiseren van *pro-poor growth* dat ontwikkelingslanden hiervoor zelf een adequate omgeving in eigen land scheppen. Ontwikkelingslanden dienen een «enabling environment» te creëren waarin de private sector goed van de grond kan komen. Het gaat bijvoorbeeld om het creëren van rechtszekerheid, het ontwikkelen van een goede fysieke en sociale infrastructuur en het garanderen van macro-economische stabiliteit. Uitgangspunt hierbij is dat de overheid enerzijds de ruimte geeft aan een goede marktwerking zodat de markt zich kan ontwikkelen en anderzijds voor adequate spelregels en instituties zorgt.

Dit belang van een adequate opstelling van de overheid in ontwikkelingslanden zelf komt ook naar voren in het World Development Report 1997, dat in zijn geheel ging over de rol van de staat. Alleen al de keus van dit

¹ Nederland is zich de laatste jaren steeds actiever gaan opstellen bij de bestrijding van kinderarbeid. Ontwikkelingssamenwerking en Sociale Zaken en Werkgelegenheid trekken samen op om hier in diverse fora de aandacht op te vestigen. Daarnaast ondersteunt Nederland verschillende programma's en activiteiten op dit terrein.

thema in het WDR demonstreert hoezeer in de jaren negentig het belang van de rol van de overheid teruggekeerd is op de (ontwikkelings)agenda. Daarbij gaat het duidelijk niet om een sterke overheid als vervanger van de private sector, maar juist om een overheid die d.m.v. een goed beleid de ontwikkeling van de private sector mogelijk maakt. De overheid schept dus de kaders en de randvoorwaarden waarbinnen het particulier initiatief kan gedijen. Als een overheid dit niet naar behoren doet, komt de private sector in dat land niet tot ontwikkeling en zal derhalve ook de ontwikkeling van het land zelf worden beperkt.

Het vestigen van een goede «enabling environment» is een omvangrijke en complexe taak, aangezien het gaat om de samenhang van een groot aantal verschillende elementen, zoals economisch beleid, juridisch kader, «harde» investeringen in infrastructuur (wegen, havens, communicatie) en nutsvoorzieningen (energie, water), «zachtere» investeringen in onderwijs en gezondheidszorg en «checks and balances» in de vorm van arbeids-, mededingings- en milieuwetgeving. Sommige van die elementen hebben een hele directe invloed op het ondernemersgedrag, bij andere is die invloed meer indirect.

Voor het versterken van de rol van het bedrijfsleven bij *pro-poor growth*, is het creëren van een goede «enabling environment» overigens een zeer belangrijke maar niet altijd een afdoende voorwaarde. In sommige landen zijn de lokale marktontwikkeling en de mogelijkheden voor exportgeleide groei immers zo beperkt, dat verdere stimulering gewenst is. In hoofdstuk 4 zullen daarom modaliteiten besproken worden om ook in dergelijke gevallen de internationale private sector te betrekken bij het realiseren van *pro-poor growth*.

Na nadere aanduiding van het begrip «enabling environment» zal in dit hoofdstuk geschetst worden welke problemen zich hier in ontwikkelingslanden voordoen, en wat de Nederlandse inzet is om deze situatie te verbeteren. Nederland geeft er hierbij de voorkeur aan om activiteiten via het multilaterale kanaal te laten lopen. Daarnaast ondersteunt Nederland ook bilaterale activiteiten op dit terrein. Deze activiteiten zijn beperkt tot de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt.¹

3.2 Een «enabling environment» voor de ontwikkeling van de private sector

Zoals hiervoor reeds is gesteld, vereist een goede «enabling environment» een breed palet aan beleid. Daarbij kunnen voor de overheid de volgende vijf kerntaken worden onderscheiden:

- Stabiel macro-economisch klimaat;
- Politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtsstaat;
- Bevordering van marktwerking;
- Ontwikkeling van een adequate fysieke en sociale infrastructuur;
- Creëren van randvoorwaarden ter bescherming van mens en milieu.

Macro-economische stabiliteit

Macro-economische stabiliteit vormt een belangrijke voorwaarde voor de ontwikkeling van een gezonde particuliere sector. Noch het locale, noch het internationale bedrijfsleven gedijt goed in een situatie waarin grote onzekerheden bestaan over de macro-economische ontwikkeling. Het gaat daarbij om gezonde en houdbare overheidsfinanciën (het verminderen van vaak te hoog opgelopen begrotingstekorten en de staatsschuld), een goed monetair klimaat, het beteugelen van de inflatie, het houdbaar maken van het tekort op de lopende rekening van de handelsbalans en het stabiliseren van de wisselkoers.

¹ De bilaterale hulp concentreert zich nu op 21 (17+4) landen. Daarnaast zijn er drie thematische landenlijsten, te weten een milieulijst, een lijst voor activiteiten gericht op goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw en een lijst voor het bedrijfslevenprogramma. Zie de brief «Landenbeleid structurele bilaterale hulp», 26 433, 26 februari 1999.

Politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtsstaat

Politieke én economische stabiliteit dragen in zeer belangrijke mate bij aan een succesvolle economische ontwikkeling en vormen een «conditio sine qua non» voor de gezonde ontwikkeling van de lokale private sector en voor een duurzame participatie van de internationale private sector. Bij politieke stabiliteit moet niet alleen gedacht worden aan interne stabiliteit, maar ook aan externe conflictbeheersing. Interne en externe politieke conflicten hebben niet alleen een ontwrichtend effect op de samenleving, maar schrikken ook potentiële investeerders af, met als gevolg dalende economische groeicijfers en een toename van de armoedesituatie. Hierbij moet duidelijk zijn dat regionale conflicten een groot uitstralings-effect kunnen hebben. Zo ondervinden bijvoorbeeld veel landen in Afrika hinder van de regionale conflicten die er in slechts een aantal Afrikaanse landen spelen.

De overheid kan, naast het bewaken van de (regionale) politieke stabiliteit, haar nationale geloofwaardigheid vergroten door duidelijke doelstellingen te formuleren, afspraken te maken met de maatschappelijke geledingen over de invoering van de voorziene maatregelen en zich te verzekeren van steun van internationale instellingen als het IMF. Het verkrijgen van steun van maatschappelijke geledingen is het best verzekerd in een democratische samenleving met parlementaire controle op wetgeving en op het overheidsbeleid, zo mogelijk geruggesteund door rapporten van een onafhankelijke algemene rekenkamer. Inzichtelijke en democratische besluitvorming biedt bescherming tegen favoritisme en corruptie, oorzaken van ondoelmatige investeringsbeslissingen. Transparantie, democratische verhoudingen en de zorg voor goede sociale verhoudingen vormen wezenlijke elementen van goed bestuur, omdat ze draagvlak kunnen creëren en daardoor ook de politieke stabiliteit kunnen vergroten. Van belang is verder dat een onafhankelijke en capabele centrale bank de financiële markt onder adequaat toezicht stelt. Het juridisch stelsel (wetgeving zoals eigendomsrecht en faillissementwetgeving, kadaster) moet transparant zijn en onder toezicht staan van een onafhankelijke rechter, zodat rechtszekerheid wordt geboden aan bijvoorbeeld investeerders en handelaren.

Onderdeel van de bevordering van goed bestuur is de strijd tegen corruptie. Corruptie is een verschijnsel dat invloed kan hebben op de macro-economische stabiliteit en duurzame groei van een land. Corruptie komt wereldwijd voor, maar is vooral schadelijk voor ontwikkelingslanden. Door corruptie worden schaarse goederen en middelen misbruikt en treedt een negatief effect op voor investeringen en economische groei. Ook tast corruptie democratische systemen aan en belemmert het de verschaffing van basisvoorzieningen en veiligheid voor de armen. Ontwikkelde landen erkennen inmiddels dat ook zij verantwoordelijkheid dragen voor corruptiebestrijding in ontwikkelingslanden.

Het bevorderen van marktwerking

De overheid dient marktwerking te bevorderen om zodoende ruimte te creëren voor de private sector. Dit vraagt in veel ontwikkelingslanden om een verdere liberalisering en privatisering, gekoppeld aan flankerend beleid, zoals goede regels om de mededinging te garanderen. Zo moet de rol van de staat in de economie in vele gevallen worden teruggedrongen om ruimte te creëren voor particulier initiatief (zie ter illustratie ook box 1 over de te grote rol van Afrikaanse overheden in de economie). Natuurlijk betekent dit niet dat overheden zich in een klap terug moeten trekken uit allerhande activiteiten. Een dergelijke shock therapie heeft in het verleden in een aantal gevallen juist negatieve gevolgen gehad voor de opbouw van een concurrerende private sector.

Ook het toelaten van meer buitenlandse concurrentie op de binnenlandse markt vormt hiervan een cruciaal element. Het is belangrijk dat hervormingen worden doorgevoerd in een behoorlijk tempo en in een vertrouwen afdwingende volgorde (*sequencing*). Ervaringen in bijvoorbeeld Rusland bevestigen dat privatisering zonder afdoende institutionele hervormingen negatief uitpakt. Ook voorkomen algemeen geldende regels marktverstoring, doordat individuele bevoordeling van een selecte groep staatsondernemingen dan onmogelijk is. Een voldoende sterke private sector kan deze wet- en regelgeving bij de overheid afdwingen, een weinig georganiseerde groep van kleine ondernemingen is daartoe niet in staat. Interactie tussen de overheid en het lokale en internationale bedrijfsleven is van het grootste belang in sectoren die essentieel zijn voor de aantrekkingskracht van een markt voor investeringen. Het gaat hier om de verbetering van distributiemogelijkheden, informatie- en communicatietechnologie en de financiële dienstverlening. Juist daar is de gunstige invloed van buitenlandse investeerders geboden.

Bijzondere aandacht vraagt in dit verband de financiële sector. Voor een juiste allocatie van (binnenlandse) besparingen naar kansrijke investeringen is een goed werkende financiële sector onontbeerlijk. Ook op de kapitaalmarkt biedt marktwerking in beginsel de weg om de meest productieve inzet van kapitaal te bewerkstelligen¹. Het gezond maken van de financiële infrastructuur begint in eigen land, met het aanpakken van de belangrijkste knelpunten, zoals de ontwikkeling van een juridisch kader en adequaat toezicht. Tevens moet in dat proces de weg voor toetreding van buitenlandse partijen worden vrijgemaakt. Bij het hervormen van de financiële sector gaat het onder meer om het verdiepen en diversifiëren van de financiële markt, het mobiliseren van binnenlandse besparingen, het faciliteren van het betalingsverkeer zowel intern als met het buitenland, het aantrekken van buitenlands (lange termijn) kapitaal, het verschaffen van microkredieten en vergroten van de niet bancaire financiële dienstverlening, zoals door lease-maatschappijen.

Infrastructuur

Daarnaast moet de overheid zorg dragen voor een goede infrastructuur in de breedste zin des woords. Hieronder vallen de fysieke infrastructuur (zoals havens, wegen, communicatie), en de sociale infrastructuur (zoals onderwijs en gezondheidszorg). De eindverantwoordelijkheid voor de aanwezigheid van een goede infrastructuur ligt bij de nationale overheid. Per land verschilt de rolverdeling tussen overheid en private sector, afhankelijk van de capaciteit van de overheid en het ontwikkelingsniveau van de markten. In de armste ontwikkelingslanden is de overheid – bij gebrek aan een sterke lokale private sector en zolang de markt niet is voorbereid op het aantrekken van buitenlandse bedrijven – soms gedwongen (geweest) bij het bouwen aan de infrastructuur het voortouw te nemen.

Een goede fysieke infrastructuur is van essentieel belang voor de ontwikkeling van de private sector. Goede wegen zijn nodig om grondstoffen aan te voeren en producten naar de markt te transporteren. Goede communicatiemogelijkheden zijn nodig om snel en adequaat in te kunnen spelen op veranderende omstandigheden en voor de overdracht van informatie. Een stabiele en zekere energie- en watervoorziening is nodig om efficiënt te kunnen produceren. Een goede fysieke infrastructuur is kortom een voorwaarde voor het efficiënt uitvoeren van transacties, voor continuïteit in productieprocessen en voor de aansluiting op internationale productieprocessen. Bedrijvigheid komt dan ook meestal pas goed op gang wanneer infrastructurele voorzieningen reeds aanwezig zijn.

¹ «De Particuliere Sector in Internationale Samenwerking», Sociaal Economische Raad, advies 97/12

Investeringen in gezondheid en onderwijs zijn voor een gezonde private sector van grote betekenis. Recente studies naar de effecten van

HIV-infectie, tuberculose, malaria, ondervoeding en jodiumgebrek hebben een duidelijke relatie aangetoond tussen deze ziekten en economische groei. Tevens hebben goede voeding en uitbanning van het jodiumgebrek een grote invloed op de leercapaciteit van de bevolking. Onderzoek heeft aangetoond dat landen die investeren in onderwijs een hogere groei bereiken. Onderwijs draagt immers niet alleen bij aan de arbeidsproductiviteit, maar ook aan de maatschappelijke participatie en democratisering, twee andere elementen uit de enabling environment.

Het belang van goed onderwijs is met het kennisintensiever worden van de wereldeconomie alleen maar groter geworden. Om te voorkomen dat de kloof in kennis tussen rijke en arme landen zich verwijdt dienen ontwikkelingslanden een eigen onderwijs-, onderzoek- en trainingscapaciteit op te bouwen. Dit geldt in het bijzonder voor de nieuwe Informatie en Communicatie Technologie (ICT). Het risico op een «digital divide», waarbij landen en regio's die achterblijven bij het vinden van aansluiting bij de ontwikkelingen in de nieuwe economie steeds verder achterop raken, is groot. Het probleem doet zich bijvoorbeeld nu reeds voor dat op dit terrein goed opgeleide mensen uit ontwikkelingslanden wegtrekken, gelokt door de grote vraag naar hun kennis en de daarmee gepaard gaande ruime beloningen in de ontwikkelde wereld. Daarnaast is in veel ontwikkelingslanden de infrastructuur waarmee toegang verkregen kan worden tot de digitale snelweg (telecommunicatie, elektrificatie, alfabetisme) nog onvoldoende gerealiseerd, zodat lokale private investeringen goeddeels achterwege blijven.

Randvoorwaarden

Bij het opbouwen van een enabling environment is voor de overheid ook een belangrijke taak weggelegd in het bewaken van de randvoorwaarden van het beleid: het beschermen van de zwakken in de samenleving en het behoud van het fysieke leefmilieu. Good governance is niet denkbaar zonder beleid dat toeziet op een redelijke spreiding van welvaart en het verzekeren van de toegang tot basale voorzieningen voor de armen. Grote maatschappelijke verschillen dragen niet bij aan het draagvlak voor hervormingen; anderzijds blijkt duurzame groei gebaat bij evenwichtige verdeling van de opbrengsten daarvan. Ter vergroting van dit draagvlak en de effectiviteit moeten overheden dan ook een constructieve dialoog voeren met het maatschappelijke veld, onder meer georganiseerd in NGO's. Geen enkel land kan het zich permitteren vrouwen daarbij achter te stellen bij mannen. Dit niet alleen omdat het feitelijk discriminerend is, maar ook omdat is aangetoond dat de bijdrage van vrouwen aan economische ontwikkeling groter is dan meestal wordt verondersteld¹. Nederland zal hiervoor met alle kracht aandacht blijven vragen in de bilaterale dialoog met ontwikkelingslanden, zonedig aangevuld met gerichte initiatieven van NGO's.

Onder bescherming van het «milieu» wordt niet alleen het in stand houden van de productiefunctie van het milieu voor de langere termijn verstaan (het behoud en duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen), maar ook het voorkomen van milieurisico's die zich sneller vertalen in financiële risico's die aan onverantwoord ondernemen vastzitten (bodempolluatie, spills in rivieren en dergelijke). Hiertoe dient een overheid een adequate implementatie van milieutoetsen te bevorderen en het bedrijfsleven tevens aan te sporen tot het opzetten van systemen ter bescherming van werknemers en het milieu.

¹ Zie bijvoorbeeld C. Mark Blackden en Chitra Bhanu: «Gender, Growth and Poverty Reduction: Special Program of Assistance for Africa; Status Report on Poverty in Sub-Saharan Africa», 1998.

3.3 Probleemschets

De hierboven geschetste elementen van een goede «enabling environ-

ment» zijn op dit moment zeker nog niet in alle ontwikkelingslanden een gegeven. Bovendien zijn er grote verschillen tussen landen.

- Wat macro-economische stabiliteit betreft is er een positieve trend zichtbaar. Ondanks de crises op de financiële markten, zijn macro-economische ontwikkelingen in veel Aziatische en Latijns Amerikaanse ontwikkelingslanden de afgelopen jaren sterk verbeterd. Ook in veel Afrikaanse landen zien we bijvoorbeeld dat inflatie verminderd is en dat overheidsfinanciën verbeterd zijn. Hier is echter nog aanzienlijke ruimte voor verbetering. Zoals aangegeven in het vorige hoofdstuk vormt de schuldenproblematiek vooral in een aantal Afrikaanse landen nog een enorm probleem.
- Wat politieke stabiliteit, goed bestuur en rechtsstaat betreft is het beeld wisselend. Een groeiend aantal landen omarmt meer democratische vormen van besluitvorming en maakt werk van een meer transparant juridisch stelsel. Tegelijkertijd blijven corruptie en weinig transparante regelgeving in veel landen nog aanzienlijke obstakels voor een gezonde ontwikkeling van de private sector. Veel ontwikkelingslanden scoren op het punt van een doorzichtig en voorspelbaar juridisch kader nog onder de maat.
- In de meeste ontwikkelingslanden staan meer marktconforme hervormingen hoog op de politieke agenda. De telecommunicatiesector is een voorbeeld waar in rap tempo veranderingen plaats vinden. Vooral in Azië zijn hervormingen van de financiële sector na de crises op de financiële sector aan de orde van de dag. Anderzijds blijft in veel landen de rol van de overheid enorm en bestaat nog veel ruimte voor een verbetering van de economische structuur om zodoende privaat initiatief te stimuleren.
- Hoewel veel ontwikkelingslanden actief proberen hun fysieke infrastructuur te versterken, liggen hier nog veel problemen. Belangrijk struikelblok blijft dat infrastructuur maar weinig is ingesteld op regionale handel. Wat de sociale infrastructuur betreft, blijkt uit het recente Human Development Report dat een aantal Aziatische en Latijns Amerikaanse ontwikkelingslanden op het gebied van gezondheidszorg en analfabetisme behoorlijke vooruitgang boekt maar dat een aantal Afrikaanse landen hierbij sterk achterblijft.
- Ook wat de randvoorwaarden, het beschermen van de zwakken en het milieu betreft zijn verbeteringen zichtbaar. Gebleken is dat landen met een meer open opstelling op dit punt beter presteren dan landen die hun economieën meer gesloten houden. Tegelijkertijd zorgen de combinatie van toenemende bevolking, geringe waarborgen voor bescherming van het milieu en een nog geringe invloed van de armste groeperingen op politieke besluitvorming er voor dat per capita inkomens lang niet in alle gevallen aan het stijgen zijn en dat het beslag op het milieu eerder toe- dan afneemt.

Hoewel dus een tendens naar verbetering zichtbaar is, blijven aanzienlijke lacunes in de «enabling environment» bestaan. Nogmaals moet worden onderstreept dat er in de mate waarin een afdoende «enabling environment» gecreëerd is, en de hieruit voortvloeiende ruimte voor een aan *pro-poor growth* bijdragende private sector, enorme verschillen bestaan tussen ontwikkelingslanden. De Wereldbank laat zien dat van de categorie lage-inkomenslanden die landen het beste presteren die stelselmatig betere voorwaarden creëren voor de ontwikkeling van de private sector.¹ Dit blijkt niet alleen uit de gunstige economische ontwikkelingen in landen in met name Zuid-Oost Azië en Latijns Amerika, die de juiste «enabling environment» hebben geschapen voor zowel de lokale private sector als het internationale bedrijfsleven. Het belang van een dergelijk beleid komt ook naar voren indien de groep landen in Sub-Sahara Afrika wordt opgesplitst in landen waar substantiële hervormingen ten behoeve van particu-

¹ Wereldbank, Private Sector Development in Low-Income Countries (1995).

lier initiatief hebben plaatsgevonden en die waarin dat niet het geval is geweest.

De consensus over het belang van de «enabling environment» is breed gedragen. Naast het bedrijfsleven, dat altijd al de nadruk heeft gelegd op het verbeteren van het investeringsklimaat, erkennen overheden, ook in ontwikkelingslanden, nu voluit dat een gunstig bedrijfsklimaat essentieel is voor ontwikkeling. Deze consensus komt bijvoorbeeld duidelijk naar voren wanneer men de aanbevelingen van de Europese Ronde Tafel van Industriëlen (ERT) legt naast de beleidsintenties van de Global Coalition for Africa (GCA)¹. ERT en GCA constateren dezelfde progressie en lacunes in het bedrijfsklimaat in ontwikkelingslanden. Beiden stellen ook vast dat het beleid in ontwikkelingslanden steeds beter en krachtiger gericht is op het aanpakken van deze tekortkomingen. Deze consensus bevestigt dat er duidelijke stappen vooruit zijn gezet ten opzichte van de situatie in het verleden.

3.4 Nederlandse inzet

Van oudsher hebben donoren, zo ook Nederland, in multilateraal en bilateraal verband aan vele landen hulp geboden ter versterking van hun «enabling environment». Dit is niet overal even effectief geweest. Hiervoor zijn meerdere oorzaken.

Diverse studies, onder meer van de OESO en de Wereldbank², hebben aangetoond dat hulp alleen effectief is in landen waar de overheid een goed beleid voert met voldoende aandacht voor de genoemde elementen in hun samenhang. Daarnaast is veel hulp verstrekt aan overheden – begrijpelijk, omdat in veel ontwikkelingslanden de overheid niet alleen de eerst aanspreekbare, maar ook de enige nationale structuur is – zonder de mogelijkheden van de markt te benutten. In een aantal landen heeft dat geleid tot hulp bij het opzetten van staatsbedrijven voor economisch interessante activiteiten waar ook initiatieven uit de markt hadden kunnen worden gestimuleerd. Ook is hulp geboden aan overheden die particulier initiatief in eigen land niet of nauwelijks op prijs stelden.

Naar de huidige inzichten dienen overheden zich te concentreren op hun kerntaken en van alle overige activiteiten na te gaan of zij die niet effectiever en efficiënter kunnen overlaten aan particuliere organisaties en de private sector. Een belangrijke les uit evaluaties is dat een dergelijk beleid niet gekocht kan worden met ontwikkelingsgeld. Overheden van ontwikkelingslanden zullen zelf de uitgangspunten moeten omarmen van goed beleid en bestuur. Zij moeten zelf het belang inzien van investeren in de sociale en fysieke infrastructuur. En zij zullen zelf ruimte moeten maken voor particulier initiatief voor het zin heeft hieraan hulp te bieden.

Een andere oorzaak is dat de hulp zelf onvoldoende uitging van private initiatieven en soms, door een gestage stroom hulp in het vooruitzicht te stellen, verhinderde dat het ontwikkelingsland op zoek ging naar financiering in de (eigen) markt. Nederland zal daarom – net als overigens de Wereldbank – in haar samenwerking met overheden van ontvangende landen bij elke activiteit waar het invloed op heeft nagaan of optimaal gebruik wordt gemaakt van het privaat initiatief. Telkens zal moeten worden aangetoond waarom de voorkeur uitgaat naar publieke financiering en uitvoering, behalve in zaken die overduidelijk tot het publieke domein behoren.

Wat is gegeven deze kanttekeningen de Nederlandse inzet? Een kernpunt van het Nederlandse beleid blijft het bieden van assistentie bij de versterking van de enabling environment voor de ontwikkeling van de private

¹ GCA is een Noord-Zuid forum waarbinnen overheden in Afrika en hun belangrijkste buitenlandse partners ontwikkelingsbeleid bespreken. Zie voor de overeenstemming tussen GCA en ERT bijvoorbeeld de GCA «Tokyo Agenda for Action», oktober 1998 en ERT, «Improved Investment Conditions», juni 2000.

² Bijvoorbeeld het Development Cooperation Report 1995 en 1996 van de DAC uitmondend in aanbevelingen aangaande «Shaping the 21st century» en het Worldbank Policy Research Paper van C. Burnside en D. Dollar «Aid, Policies and Growth» van juni 1997.

sector. Actiever dan in het verleden zal worden gekeken of de interventies ook daadwerkelijk leiden tot een beter ondernemingsklimaat. De activiteiten die nodig zijn om te komen tot een goede «enabling environment» verschillen van land tot land. Er zullen dan ook per land specifieke strategieën moeten worden ontwikkeld. Daar ownership van dergelijke strategieën een basisvoorwaarde voor succes is, kan alleen het land zelf deze formuleren en uitvoeren. Steun daaraan geeft Nederland bij voorkeur in multilateraal verband. De Nederlandse directe inzet op dit terrein blijft beperkt. Bij de keuze van de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt is mede geselecteerd op de aanwezigheid van een goede «enabling environment», dan wel de gebleken wil om deze tot stand te brengen.

Macro-economische stabiliteit

De multilaterale insteek geldt met name voor de steun aan macro-economische hervormingen, structurele hervormingen en aan beter functioneren van het openbaar bestuur. Nederland heeft op die gebieden veel bijgedragen via de structurele aanpassingsprogramma's (gefinancierd via SAF en ESAF ofwel PRGF) van de WB, IDA en IMF en de activiteiten van UNDP. Ook zijn de bijdragen aan schuldsverlichting, zoals in het HIPC-initiatief, in dat licht te zien. Nederland heeft deze landen een volledige kwijtschelding van commerciële kredieten in het vooruitzicht gesteld na het bereiken van het zogenaamde eindpunt van een IMF-aanpassingsprogramma. Op deze wijze wordt met schuldsverlichting een positief effect en stimulans verkregen voor verbetering van het macro-economische beleid. Specifiek gericht op het aantrekken van buitenlandse investeringen hebben Wereldbank en IFC twaalf jaar geleden de Foreign Investment Advisory Service (FIAS) opgericht. Van deze dienst is Nederland een van de grootste donoren. FIAS adviseert overheden over wetgeving, beleid, reguleringen en procedures om buitenlandse investeringen aan te trekken. Ze ontwikkelt ook strategieën om buitenlands kapitaal, techniek en kennis aan te trekken. Recentelijk is de samenwerking en coördinatie tussen Wereldbank en IFC op het terrein van private sector-advisering verder vergroot, onder meer door het onder één directeur plaatsen van alle private sector adviesgroepen¹.

Goed bestuur en rechtsstaat

De Nederlandse bijdrage aan het beter en democratischer functioneren van het openbaar bestuur in ontwikkelingslanden vindt plaats in zowel multilateraal als bilateraal kader. Nederland ondersteunt activiteiten op het terrein van goed bestuur in de landen waarmee een bilaterale ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden alsmede in een aantal zogenoemde GMV-landen², waar Nederland een bijdrage levert aan initiatieven op het gebied van goed bestuur, mensenrechten en vredesopbouw. Daarbij richt Nederland zich op vergroting van participatie in het bestuur, transparantie, rechtmatigheid, rechtszekerheid, rechtvaardigheid en de effectiviteit van het bestuur. Decentralisatie van het openbaar bestuur vervult hierbij een zeer belangrijke rol. Al deze elementen van goed bestuur zijn cruciaal voor het creëren van een «enabling environment».

Een aspect van goed bestuur waar Nederland de komende periode extra aandacht aan gaat besteden is corruptiebestrijding. Mondialisering en toenemende interdependentie maken een wereldwijde aanpak van corruptie noodzakelijk. Nederland sluit zich aan bij activiteiten van de multilaterale donoren op dit gebied en onderneemt activiteiten met betrekking tot corruptiebestrijding in samenwerking met gelijkgezinde landen. Uitgangspunt hierbij is de gezamenlijke verantwoordelijkheid van regeringen, civil society en de private sector voor de bestrijding van corruptie. Bilateraal ondersteunt Nederland onder meer Transparency International,

¹ World Bank, «Group Private Sector Development Strategy», 1999.

² GMV staat voor Goed bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw. Op deze lijst staan 18 landen.

uitwisseling van parlementariërs, Algemene Rekenkamers in Zuidelijk Afrika, trainingen voor journalisten en anti-corruptie organisaties.

Nederland levert een actieve bijdrage aan het internationale debat over corruptiebestrijding. Zo organiseerde Nederland in april 2000 in Maastricht een conferentie over dit onderwerp. Teneinde de discussie te verbreden en te komen tot een gezamenlijke, wereldwijde aanpak van corruptie zal Nederland in mei 2001 in samenwerking met de Verenigde Staten het Global Forum on Fighting Corruption and on Safeguarding Integrity II organiseren. Dit forum zal regeringsdelegaties en vertegenwoordigers van internationale non-gouvernementele organisaties uit de hele wereld bijeenbrengen om te discussiëren over corruptie in al haar facetten en te komen tot concrete plannen om corruptie uit te bannen.

Het bevorderen van marktwerking

Ook de opbouw van een gezonde financiële sector ondersteunt Nederland bij voorkeur via multilaterale instellingen, met name de Wereldbankgroep en de regionale ontwikkelingsbanken. De hulpverlening op dit terrein zal zich moeten richten op de versterking van de institutionele omgeving van financiële markten in ontwikkelingslanden, niet op het vervangen van die markten door financiële hulp. Het ligt voor de hand dat het IMF en de Wereldbankgroep, met hun langjarige ervaring en expertise op dit gebied, bij deze hulpverlening en technische ondersteuning een hoofdrol spelen, volgens de door hen gezamenlijk ontwikkelde strategie. Binnen de Wereldbankgroep concentreert de IBRD zich op beleidshervorming en de IFC op regelgeving voor financiële diensten en investeringen, waarbij de IFC schotten heeft aangebracht tussen het advieswerk en het bewaken van haar eigen belangen als investeerder. De regionale ontwikkelingsbanken opereren op analoge wijze. Nederland draagt aan deze instellingen bij en financiert diverse instrumenten. Die reiken van bevordering van kredietverlening aan micro-ondernemingen (zie o.a. CGAP in paragraaf 4.4.1) tot bevordering van internationale investeringen. Overigens behoren de Nederlandse banken tot de grootgebruikers van laatstgenoemde instrumenten. Bilateraal bestaat de steun uit het op beperkte schaal vergroten van het aanbod van financiële diensten door het financieren van de FMO en het ondersteunen van het klein- en microbedrijf via NGO's.

Infrastructuur

Geconstateerd moet worden dat overheden wereldwijd in toenemende mate de private sector een grotere betrokkenheid geven bij het ontwerp, de uitvoering en de financiering van infrastructurele voorzieningen. Dit is met name het geval bij voorzieningen waar per gebruiker kan worden aangeslagen: bijvoorbeeld drinkwaternetten, electriciteitscentrales, tolbruggen en tolwegen¹. In de armste ontwikkelingslanden zijn deze mogelijkheden echter vaak beperkt. De lokale markt is te klein en risico's zijn vaak te groot om private partijen uitzicht te kunnen geven op een gunstig commercieel rendement. In dergelijke landen zal de overheid dan ook dikwijls zelf voor de financiering moeten zorgdragen.

In een aantal gevallen zal een ontwikkelingsland de donorgemeenschap benaderen voor het verlenen van assistentie bij de financiering. Gezien de omvang van dergelijke projecten zijn deze investeringen meestal beter in handen bij de grote kapitaalkrachtige multilaterale ontwikkelingsbanken en de Europese Unie. Nederland zal deelnemen aan een nieuw multi-donor initiatief gecoördineerd door de Wereldbank, de Public-Private Infrastructure Advisory Facility, dat er op is gericht overheden van ontwikkelingslanden te adviseren over het verbeteren van de infrastructuur door gebruik te maken van de private sector.

¹ In zulke gevallen kan de overheid een concessie geven aan een combinatie van bouwers en exploitanten, gefinancierd met eigen en vreemd vermogen, die gedurende de concessieperiode zijn geld moet terugverdienen (Build, Operate and Transfer constructies en derivaten daarvan).

Bilateraal draagt Nederland bij aan de verbetering van de *fysieke infrastructuur* door gedeeltelijke financiering van initiatieven van Nederlandse ondernemers uit het ORET/Miliev-programma. Dit programma is thans al – vanwege de OESO Consensus (zie paragraaf 4.3) – voor het overgrote deel op infrastructurele voorzieningen gericht. Gedacht moet worden aan havenontwikkeling, wegen, energie- en watervoorziening, maar ook aan investeringen in de sociale infrastructuur, zoals bijvoorbeeld apparatuur voor ziekenhuizen en onderwijsinstellingen. In de toekomst zal het programma nog meer op het aanbrengen van infrastructurele voorzieningen worden toegesneden, onder meer door in de samenwerkingslanden te gaan werken met kaderafspraken over de voorzieningen die prioriteit verdienen. Daarbij zal ook gezocht worden naar publiek-private financiering van publiek-private projecten (koppeling van publiek-private initiatieven in Nederland aan publieke en private instellingen in ontwikkelingslanden) in samenwerking met de Wereldbankgroep en de regionale ontwikkelingsbanken (zogenaamde clusterfinanciering).

De Nederlandse ondersteuning bij de opbouw van de *sociale infrastructuur* is sinds jaar en dag aanzienlijk. Allereerst kan gedacht worden aan de samenwerking gericht op de bevordering van de gezondheidssituatie. Het Nederlandse beleid hierbij is gericht op de preventieve en curatieve gezondheidszorg, met nadruk op HIV/AIDS, tuberculose, malaria, immunisaties, goede voeding en reproductieve en seksuele gezondheid, maar ook op drinkwater en sanitatie. Het gaat om gezondheidsbevordering in het algemeen. Nederland ondersteunt hiertoe multilaterale instellingen als de WHO, maar ook UNICEF, UNFPA en UNAIDS. Daarnaast vindt er op dit terrein bilaterale samenwerking plaats in twaalf van de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt.

Een ander aspect van de sociale infrastructuur is de opbouw van onderwijs- en onderzoekscapaciteit en het versterken van het menselijk potentieel. De intensieve samenwerking op dit terrein dateert van het begin van de jaren zeventig. Het gaat hierbij zowel om basisonderwijs als om middelbaar en hoger onderwijs. Onderwijsverbetering begint bij steun aan geïntegreerde voorzieningen voor peuters en kleuters. Dit stelt vrouwen in staat om deel te nemen aan het arbeidsproces, terwijl het daarnaast maatschappelijke perspectieven biedt voor de meest kansarme bevolkingsgroepen. In het basisonderwijs wordt de basis gelegd voor een geschoolde arbeidsmarkt. De Nederlandse inzet ten aanzien van voortgezet onderwijs richt zich op de bevordering van het geïntegreerd onderwijsbeleid, de verbetering van kwaliteit en relevantie van het onderwijs en de vermindering van sociale ongelijkheid. Op het gebied van hoger onderwijs wordt een bijdrage geleverd aan de institutionele versterking van hoger onderwijsinstellingen en aan het ontwikkelen van menselijk potentieel teneinde een duurzame capaciteitsverbetering te bewerkstelligen. Hiertoe dienen onder meer het medefinancieringsprogramma voor universitaire en hbo-samenwerking en het Nederlands Fellowship Programma (NFP). Bij de samenwerking op het terrein van het beroepsonderwijs tenslotte is er veel aandacht voor de verbetering van de relatie tussen onderwijs en de arbeidsmarkt (met name de informele sector, het midden- en kleinbedrijf en de landbouwsector) en specifieke behoeften aan training op terreinen in de «enabling environment» zoals belastingen en juridisch kader, havenmanagement of ICT¹. Bilaterale ondersteuning van de onderwijssector is geselecteerd in elf van de bilaterale OS-landen.

¹ Het Nederlands beleid voor ICT en ontwikkeling staat nog in de kinderschoenen. In de komende periode zal een actieplan ICT en Ontwikkeling worden opgesteld. Het International Institute for Communication and Development (IICD) is de belangrijkste partner op dit terrein.

Zeker waar het de versterking van de sociale infrastructuur betreft zal Nederland zich blijven inzetten voor een geïntegreerde aanpak via de door WB en IMF ontwikkelde systematiek van Poverty Reduction Strategy Papers. Deze worden opgesteld in overleg met de betreffende regering, private sector en maatschappelijke groeperingen. Op basis van deze

multilaterale afspraken zal Nederland ook bilateraal steun geven aan sommige aspecten van het openbaar bestuur en aan onderwijs en gezondheidszorg, als de nationale overheid daar om vraagt.

Randvoorwaarden

Teneinde ontwikkeling duurzaam te laten zijn moeten bij het beleidsproces de sociale fundamenteën en de milieuaspecten in ogenschouw genomen blijven worden. Te vaak zijn middelen en diensten te weinig gericht op de groepen waar de behoeften het grootst zijn. Hierbij is er een onderscheid tussen verzekering en assistentie: bij verzekering spelen bijvoorbeeld sociale vangnetten voor de momenten dat het even minder gaat een rol (cyclische werkloosheid bijvoorbeeld), bij assistentie gaat het om het voorzien in de allereerste levensbehoeften. Ook hier zijn de PRSP's belangrijk, omdat in deze documenten de overheid samen met het maatschappelijke veld een strategie ontwikkelt waarbinnen aandacht voor deze randvoorwaarden expliciet is verwerkt.

De Nederlandse inzet op dit terrein heeft een gevarieerd karakter. Allereerst betreft het ondersteuning bij de emancipatie van het maatschappelijke veld via onder meer de MFO's, vrouwenorganisaties en het vakbondsmedefinancieringsprogramma. Dit draagt eraan bij dat er daadwerkelijk sprake kan zijn van een participatoir proces bij het opstellen van een ontwikkelingsstrategie, waarbinnen rekening wordt gehouden met de meest behoeftigen. Daarnaast ondersteunt Nederland langs verschillende kanalen de institutionele opbouw van de overheid zodat deze ook in staat is het geformuleerde beleid uit te voeren. In een aantal gevallen kan, in de landen waarmee Nederland een bilaterale ontwikkelingsrelatie onderhoudt, dit worden aangevuld met het verstrekken van sectorale begrotingssteun.

Ook een effectief milieubeleid en actieve milieuwetgeving en handhaving zijn cruciaal voor een duurzame economische groei. Dit is beleid dat erop toeziet dat naast de productiefunctie van het milieu ook de regulatiefunctie en informatiefunctie behouden blijven en niet verder afnemen. Een dergelijk beleid komt neer op het incorporeren van milieutoetsen in de besluitvorming en het toepassen van vervuilingnormen binnen productieprocessen. Het ziet er tevens op toe dat bijzondere ecosystemen behouden blijven en dat een maatschappelijk draagvlak voor milieubehoud wordt gecreëerd, o.a. bij het bedrijfsleven. Maatschappelijk verantwoord ondernemen van bedrijven is daarbij de inzet. Daarnaast stimuleert een effectief milieubeleid technologische innovatie met het doel efficiënter te produceren, minder gebruik te maken van schaarse grondstoffen en de mogelijkheden van recycling beter te benutten. Tenslotte zal een nationaal milieubeleid ook moeten inspelen op de internationale milieuverdragen zoals die voor biodiversiteit, klimaat en chemische stoffen. Verwacht mag worden dat internationale investeringen zich in toenemende mate mede zullen laten leiden door de wijze waarop landen hieraan invulling geven.

Box 3 Het klimaatbeleid en de inzet van de private sector

Een illustratie van het feit dat, mede door inzet van de private sector, duurzame economische groei en een effectief milieubeleid elkaar kunnen versterken wordt gevormd door de Nederlandse inzet voor het klimaatbeleid. Klimaatverandering kan de problemen van ontwikkelingslanden verergeren: vergerende verdroging en woestijnvorming enerzijds, maar in andere delen van de wereld een mogelijke toename van cyclonen, overstromingen en erosie. Deze veranderingen in de fysieke leefomgeving hebben tot gevolg verminderde voedselproductie en aantasting van bosbedekking, toename van natuurrampen, ziekten en armoede, kortom verlies aan natuurlijk en menselijk potentieel, waardoor ontwikkelingsdoelen teniet worden gedaan. De economie van veel ontwikkelings-

landen is daarbij bijzonder kwetsbaar bij hoge en sterk wisselende energieprijzen. Gevolg hiervan zijn directe aanslagen op de natuurlijke reserves. Voor de korte termijn zullen aanpassingen in de landen noodzakelijk zijn om de gevolgen van klimaatverandering op te vangen, via kustbeheer, aangepaste landbouwmethoden en watermanagement. Het klimaatverdrag is er primair op gericht de oorzaken van klimaatveranderingen te vermindern, maar biedt via de flexibele mechanismen van het Kyoto protocol ook een basis voor ondersteuning bij klimaat gerelateerde aanpassingen, zoals die in de energiehuishouding. De synergie tussen ontwikkeling en milieubeleid laat zich illustreren door de ervaringen van Polen en China (bron: Wereldbank «Environment matters», 2000). In 1998 groeide de economie in China met 7,2%, terwijl de CO₂ emissies daalden met bijna 4%. In Polen groeide de economie met 6% en daalden de emissies zelfs met bijna 10%. De Kyoto-mechanismen (Joint Implementation, Clean Development Mechanism en emissiehandel) kunnen een rol spelen bij aanpassingen in het energieverbruik van landen in transitie en ontwikkeling. De mechanismen zijn tevens bedoeld als katalysator voor betrokkenheid van de private sector. De introductie van energiebesparende technologieën en methoden maakt landen minder afhankelijk van dure importen en schommelingen in energie-prijzen. Het Prototype Carbon Fund bij de Wereldbank beoogt vooral de markt voor CO₂ reducties te ontwikkelen door het betrekken van de private sector de implementatie van de flexibele mechanismen van het Kyoto protocol in de vorm van concrete projecten. Nederland draagt bij aan dit fonds en zal de betrokkenheid van de private sector bij een evaluatie van dit fonds betrekken. Energie en klimaat gerelateerde onderwerpen vormen een speerpunt van de Nederlandse inzet ter ondersteuning van duurzame ontwikkeling.

Nederland loopt internationaal voorop bij het verlenen van assistentie op het gebied van milieu. Geen enkel ander land heeft de doelstelling van Rio om 0,1% van het BNP voor milieuzorg te reserveren tot nationale norm verheven. De Nederlandse inzet wordt voor ongeveer eenderde gekanaliseerd via VN-instellingen, multilaterale banken en internationale verdragen. Daarnaast verleent Nederland ook substantiële bilaterale ondersteuning aan de landen op de milieulijst¹, de landen die in aanmerking komen voor het Miliev-programma, en de landen met welke een bilaterale ontwikkelingsrelatie wordt onderhouden (zowel landen die milieu als sector hebben gekozen als in de vorm van flankerend beleid in de andere landen in deze groep). Tenslotte wordt milieuassistentie verleend via het particuliere kanaal. Het gaat hierbij om ondersteuning van (activiteiten van) een groot aantal organisaties, waaronder IUCN, IEI, LEISA en de Triodos Bank. De ondersteuning richt zich op de implementatie van milieuwetens regelgeving, de implementatie van de multilaterale milieuverdragen, het bevorderen van de integratie van arbo- en milieumaatregelen in internationale investeringen en de bijbehorende capaciteitsopbouw als onderdeel van die investeringen.

4 Naar een beter functionerend privaat initiatief

4.1 Inleiding

In de vorige twee hoofdstukken werd ingegaan op het bevorderen van *pro-poor growth* via de private sector door een verbetering van de (nationale en internationale) «enabling environment». Het ging hierbij wat de beleidsinzet betreft vooral om samenwerking met de *overheid* in ontwikkelingslanden, die immers bij het scheppen van die «enabling environment» het voortouw heeft.

Daarnaast is er aanleiding voor *rechtstreekse* samenwerking met de private sector. Daarbij gaat het enerzijds om de aanpak van specifieke problemen en tekortkomingen in de private sector zelf in ontwikkelingslanden. Anderzijds is het van belang de bijdrage die het internationale bedrijfsleven via handel en investeringen kan leveren te optimaliseren.

¹ Op deze lijst staan 11 landen. Zie de brief «Landenbeleid structurele bilaterale hulp», 26 433, 26 februari 1999.

Anders gezegd is het zaak om naast het publieke kanaal (de overheid in ontwikkelingslanden) ook het private kanaal (internationale private sector en private sector in ontwikkelingslanden) aan te spreken. In paragraaf 4.2 wordt deze stelling onderbouwd. Paragraaf 4.3 gaat in op enkele randvoorwaarden van het Nederlandse beleid, waarna de Nederlandse inzet gericht op de directe samenwerking met de private sector in paragraaf 4.4 aan de orde komt. De laatste paragraaf richt zich op de Nederlandse uitvoeringsstructuur ter ondersteuning van de private sector.

4.2 *Waarom een directe beleidsinzet op de private sector?*

Het scheppen van een internationaal en nationaal zo optimaal mogelijke omgeving voor private activiteiten vormt de ruggengraat van een floreerende private sector die bijdraagt aan *pro-poor growth*. Toch is er een aantal redenen om daarnaast de private sector ook direct te steunen. Het gaat hierbij om knelpunten van de private sector die samenhangen met een drietal factoren, te weten kennis, rendement en risico. Opheffing van deze knelpunten zou de bijdrage die de private sector in ontwikkelingslanden levert aan de economische ontwikkeling verder vergroten. Bovendien zou dit de bijdrage van de internationale private sector kunnen optimaliseren.

Zoals aangegeven in hoofdstuk 1 kampt de private sector in veel ontwikkelingslanden met een aantal problemen. Bedrijven zijn vaak erg klein, beschikken niet over de meest up to date technologie of over het benodigde human capital, zijn daarom niet altijd concurrerend op de wereldmarkt, beschikken vaak niet over de benodigde kennis van regionale en internationale, maar soms ook lokale markten, en hebben problemen met financiering. Ondersteuning door de publieke sector kan deze problemen verminderen.

Ook het internationaal opererende bedrijfsleven kan hierbij een katalyserende rol spelen. Dit is zeker niet altijd en overal het geval: het komt voor dat een ontwikkelingsland een internationaal opererend bedrijf zo weinig mogelijkheden biedt voor afzet of investeringen, dat de activiteiten tot een minimum beperkt blijven. Ook is soms kennis bij deze bedrijven over de mogelijkheden in ontwikkelingslanden beperkt of speelt het internationale bedrijfsleven wel een rol, maar draagt dit maar in geringe mate bij aan *pro-poor growth*. Feit blijft echter dat internationale commerciële contacten het gemakkelijker maken voor ontwikkelingslanden hun plaats in het internationale economische veld te vinden.

4.2.1. Knelpunten op het gebied van kennis

Bedrijven uit ontwikkelingslanden die willen gaan exporteren naar westerse of regionale markten stuiten vaak op een gebrek aan kennis. In veel ontwikkelingslanden zijn lokale handelsbevorderende organisaties en opleidingsinstituten die de nodige bedrijfsondersteuning kunnen verschaffen nagenoeg afwezig. Het gaat hierbij niet alleen om informatieverschaffing over kansen, maar ook over eisen die een bepaalde markt aan producten stelt. Veel ondernemers in ontwikkelingslanden die willen produceren voor de export naar het Westen blijken zich dikwijls onvoldoende bewust te zijn van de werking van het internationale handelsstelsel en van producteisen op bijvoorbeeld terreinen als kwaliteit, standaardisatie, milieuaspecten en productiewijze. Hierdoor worden de exportmogelijkheden beperkt, terwijl deze export in vele gevallen wel commercieel haalbaar zou zijn. Derhalve is een instrumentarium gewenst dat assistentie verleent bij de verkenning van (regionale en internationale) markten en kennis over regulering van internationale handel.

Het bedrijfsleven in ontwikkelingslanden heeft veelal ook te kampen met een algemene kennisachterstand, wat tot een relatief minder effectieve bedrijfsvoering en een relatief ongunstige (internationale) concurrentiepositie kan leiden. Met kennisoverdracht en managementondersteuning kan deze bedrijfsvoering worden versterkt. Daarnaast kan de beleidsinzet worden gericht op de identificatie en stimulering van duurzame investeringen met een potentieel hoge kennisoverdracht.

Bij het internationaal opererende bedrijfsleven bestaan ook kennisachterstanden. De grotere multinationale ondernemingen beschikken over het algemeen wel over voldoende kennis omtrent de export- en investingsmogelijkheden binnen ontwikkelingslanden. De kleinere bedrijven hebben vaak echter een achterstand op dit terrein. Hierdoor blijven potentiële investeerders en aanbieders van producten weg, wat een negatief effect heeft op de lokale ontwikkeling van de markt en van de private sector. Informatie, voorlichting, ondersteuning van haalbaarheidsstudies en proefprojecten, etc. zouden ertoe kunnen bijdragen dat deze achterstand wordt ingelopen en investeringen in en handel naar ontwikkelingslanden toenemen.

4.2.2. Knelpunten wat betreft rendement

De lokale afzetmarkt in veel ontwikkelingslanden is beperkt. Tegelijkertijd staat de ontwikkeling van regionale afzetmarkten nog in de kinderschoenen en zijn bedrijven niet altijd concurrerend genoeg op de wereldmarkt. Verder worden de financieringsmogelijkheden voor lokale bedrijven dikwijls beperkt door een slecht ontwikkelde financiële sector en kapitaalmarkt. De beleidsinzet moet er op gericht zijn om bedrijven te ondersteunen in het vinden van nieuwe afzetmogelijkheden op lokale, regionale en internationale markten, teneinde schaalvoordelen beter te kunnen benutten en op het verbeteren van de lokale financiële sector.

Sommige investeringen zijn commercieel niet haalbaar, maar dragen wel bij aan de versterking van de «enabling environment», met name in de sociaal-economische infrastructuur waar de maatschappelijke baten hoger liggen dan de private baten. Het instrumentarium moet er op gericht zijn overheden en bedrijfsleven hier te ondersteunen bij de financiering.

4.2.3. Knelpunten wat betreft risico

Bij het verkrijgen van krediet ondervindt de private sector in ontwikkelingslanden vaak hindernissen. Vanwege de hoge risico's die kredietinstanties vaak toekennen aan krediet in ontwikkelingslanden, op grond van het economische en politieke macrobeeld, is het slechts beschikbaar tegen hoge vergoedingen. De individuele onderneming speelt hierbij nagenoeg geen rol, terwijl deze toch over goede kansen kan beschikken. Dit is met name belemmerend voor kleine bedrijven, het gros van de ondernemingen in ontwikkelingslanden. Deze onwetenschap over individuele ondernemingen/projecten komt voort uit de onderontwikkelde staat van de financiële markten in ontwikkelingslanden. Het instrumentarium moet zich richten op het opheffen van dit marktfalen door het verschaffen van (micro-)kredieten aan bedrijven in ontwikkelingslanden.

Relatief hoge politieke- en kredietrisico's kunnen ertoe leiden dat economische rendabele activiteiten niet worden uitgevoerd. Het aanbieden van mogelijkheden om bepaalde risico's te verzekeren kan van doorslaggevend belang zijn voor de totstandkoming van deze activiteiten.

4.3 Randvoorwaarden

4.3.1 Een verantwoord instrumentarium

De Nederlandse inzet is gericht op ontplooiing van de private sector in ontwikkelingslanden. Knelpunten die deze ontwikkeling tegenhouden dienen zo effectief mogelijk te worden aangepakt. Dat kan er toe leiden dat in een aantal gevallen niet gekozen wordt voor het «government-to-government»-kanaal, maar meer aandacht wordt besteed aan publiek-private samenwerking of ondersteuning van privaat-private samenwerking. Het gaat daarbij niet om nieuwe kanalen en instrumenten, maar om een meer effectieve aanwending van de bestaande kanalen. Het gaat daarbij ook niet om een aanbodgericht programma ter ondersteuning van de particuliere sector, maar om de meerwaarde van de particuliere sector bij ontwikkeling tot haar recht te laten komen. Bij de opzet, inrichting en aanpassing van het bilaterale instrumentarium gericht op ondersteuning van de privaat-private samenwerking zijn de volgende uitgangspunten van belang:

- Een instrument moet – direct of indirect – leiden tot duurzame productieve werkgelegenheid in het ontwikkelingsland, op aanvaardbare voorwaarden;
- een instrument moet katalyserend werken, dat wil zeggen nieuwe marktactiviteiten losmaken die de gesteunde activiteit vervangen, uitbreiden, herhalen en/of aanvullen;
- een instrument ondersteunt geen activiteit die de markt reeds kan bieden;
- indien de markt nog niet in staat is een dergelijke faciliteit te bieden, moet het instrument worden aangeboden op marktconforme voorwaarden: het mag niet leiden tot (voortdurende) marktverstoring;
- het instrument mag buitenlands bedrijfsleven niet bevoordelen boven het lokale bedrijfsleven;
- het instrument dient een voorbeeldwerking te hebben voor transparant en maatschappelijk verantwoord ondernemen.

In de bilaterale ondersteuning ligt het accent op het bevorderen van samenwerking en investeringen. Wanneer daarvoor gezocht wordt naar initiatieven van het internationaal opererende bedrijfsleven, ligt het voor de hand de Nederlandse private sector, die wij het beste kennen, in eerste instantie aan te spreken.

4.3.2. Gebonden hulp

Indien donoren lokale investeringen willen ondersteunen met leveringen van goederen, diensten of werken van de eigen nationale private sector, doet zich daarbij het probleem voor van binding. Donoren gebruiken gebonden hulp wijd en zijd ter subsidiëring van leveringen door het eigen bedrijfsleven¹. Het gevaar daarvan, marktverstoring door een subsidiewedloop, is erkend sinds de jaren zestig, evenals de noodzaak om gezamenlijk op te trekken om het gevaar te bezweren. Het gezamenlijk optrekken, in het kader van de OESO, leidde in 1978 tot een Arrangement on Guidelines for Officially Supported Export Credits, ook wel Consensus genoemd vanwege de bij de OESO gebruikelijke besluitvorming bij eenstemmigheid.²

De Consensus is in 1991 grondig herzien³. Hierbij werd afgesproken gebonden hulp slechts toe te kennen aan projecten die niet commercieel haalbaar⁴ zijn en die voldoende ontwikkelingskwaliteit hebben. Dit had tot gevolg dat gebonden hulp voornamelijk wordt gegeven ten behoeve van infrastructurele voorzieningen. Deze zijn in de meeste gevallen niet (volledig) door de markt te financieren omdat ze onvoldoende inkomsten ople-

¹ Het DAC Journal of Development Cooperation 1999 meldt dat het aandeel van de gebonden hulp in de totale Nederlandse bilaterale hulp in 1998 12% bedroeg. Ter vergelijking: Spanje 74%, VS 72%, Canada 66%, Italië 36%, Oostenrijk 31%, België 30%, Zwitserland 28%, Finland en Frankrijk 21%, VK 20%, Denemarken 19%, Portugal 17%, Duitsland 13%, Zweden 12%, Noorwegen 10%, Australië 7%, Luxemburg 6%. Dezelfde statistieken stellen dat gemiddeld 23,2% van de ODA gebonden is.

² De OESO Consensus is binnen de EU op basis van een Raadsbesluit omgezet in Europese wetgeving.

³ Het zgn. Helsinki-akkoord, naar de uiteindelijk vanuit Helsinki verspreide definitieve tekst van de voorzitter van de Consensus-groep.

⁴ Dat wil zeggen: binnen een periode van 10–12 jaar niet voldoende opbrengen om de operationele kosten en de kosten van financiering te dekken.

veren, en dus alleen met overheidssubsidie tot stand kunnen komen. In dit verband zijn verder van belang de regels aangaande subsidies en overheidsaanbestedingen van de EU en de afspraken binnen de WTO omtrent overheidsaanbestedingen.

Bekend is dat aan binding van de hulp nadelen kleven:

- binding beïnvloedt de keuze bij de inkoop van het ontwikkelingsland¹;
- binding kan ontwikkeling van de lokale industrie in de weg staan aangezien deze veelal niet over een subsidie kan beschikken;
- binding verstoort de concurrentie en leidt daardoor veelal tot prijsverhoging;
- binding kan tot gevolg hebben dat een ontwikkelingsland voorrang geeft aan een project waar het zonder het aanbod van gunstige financiering minder prioriteit aan zou hebben toegekend².

De nadelen van binding zijn in de Nederlandse gebonden hulp grotendeels gemitigeerd, zoals de recente evaluatie van het ORET/Milieu programma heeft aangetoond. Het beperkt houden van de nadelen mag echter niet de aandacht afleiden van het streven naar ontbinding. Daar hebben niet alleen ontwikkelingslanden baat bij (meer ownership, transparante en lagere prijsstelling), maar ook het Nederlands bedrijfsleven, dat dan immers zijn ware concurrentiekracht kan benutten.

De Nederlandse pogingen om te komen tot ontbinding zijn de laatste jaren nieuw leven ingeblazen. Allereerst werd binnen de Benelux overeenstemming bereikt over een gezamenlijke inzet. Dit is vervolgens overgenomen in de Utstein-groep. Binnen de OESO leidde dit tot een initiatief van de DAC om te komen tot volledige ontbinding van de hulp aan MOL's, hopen dat weinig landen, gezien de omvang van de hulp aan MOL's, daartegen bezwaar maken. Een klein aantal landen verzet zich echter tegen dit voorstel. Mochten zij dit verzet niet opgeven, dan zouden de overige landen de hulp aan MOL's kunnen ontbinden op basis van reciprociteit³. De consensus binnen de Utstein-groep heeft er tevens toe geleid dat het onderwerp nu ook door de G-7 is opgepakt. Tijdens de top in Okinawa hebben de G-7 landen aangegeven zich voor ontbinding aan MOL's per 1-1-2002 te zullen inzetten.

Naast de inspanningen binnen de OESO worden ook pogingen gedaan tot verduidelijking van de Europese regels over subsidie door overheden. In januari 2000 hebben Economische Zaken en Ontwikkelingssamenwerking een gezamenlijke brief gestuurd aan de Europese Commissie met daarin de vraag in hoeverre het geven van gebonden hulp, dat wil in dit verband zeggen bevoordeling van leveringen uit één der EU-lidstaten, zich verhoudt met het EU-steunkader, zoals vastgelegd in artikel 87 en 88 van het EG-Verdrag. De Commissie beraadt zich nog op een antwoord.

Tenslotte wordt in de WTO onderhandeld over het aantrekken van de regels over subsidies door overheden in het algemeen (de Government Procurement Act of GPA).

4.4 Nederlandse inzet

De Nederlandse inzet krijgt vorm via verschillende kanalen (zowel via de lokale als via de internationale particuliere sector, via het multilaterale als het bilaterale kanaal). Daarnaast is er sprake van een financiële- en non-financiële inzet en kan er onderscheid gemaakt worden tussen ondersteuning van de verschillende fases van het ondernemerschap (pré-transactie, transactie, inclusief garanties), alsmede de transactie zelf (handel en/of investering).

¹ Hierbij moet wel worden aangetekend dat een aantal ontwikkelingslanden bij de inkoop van Westerse goederen en diensten bij voorbaat op subsidies rekent (de zgn. «spoiled markets»).

² Zo maakt gebonden hulp het mogelijk om een land relatief goedkoop technologisch hoogwaardige kapitaalgoederen zoals röntgenapparatuur aan te bieden, terwijl de beleidsprioriteit eigenlijk op een ander vlak ligt, bijvoorbeeld bij de eerstelijnszorg. Wil een dergelijke leverantie passen in een beleid gericht op pro-poor growth, dan is er veel extra aandacht nodig voor het opzetten van een institutionele structuur die ervoor zorgt dat ook de arme bevolkingsgroepen van dergelijke goederen kunnen profiteren.

³ Dit betekent dat landen die het initiatief niet onderschrijven geen gebruik kunnen maken van deze hulpstroom. Hierbij wordt gebruik gemaakt van een binnen de OESO-afspraken bestaande mogelijkheid om de nagestreefde consensus te omzeilen.

4.4.1. Inzet gericht op kennisvergroting

4.4.1.1. Multilateraal beleid

De multilaterale ontwikkelingsbanken investeren ook in kennisopbouw van de private sector en dragen zo bij aan capaciteitsopbouw aldaar. Dit gebeurt door middel van programma's die deels op de private sector zelf – vaak het midden-, klein- en microbedrijf – zijn gericht en deels zijn gericht op de vorming en versterking van publieke en of private organisaties die ondersteuning bieden aan bedrijven en bedrijfjes in deze sector. Nederland is van oudsher één van de belangrijkste donoren van multilaterale activiteiten op dit terrein en is in enkele gevallen ook initiatiefnemer geweest van specifieke programma's. Drie voorbeelden zijn:

- African Project Development Facility (APDF). Dit programma, uitgevoerd door de IFC samen met de African Development Bank en UNDP en ondersteund door een reeks bilaterale donoren, assisteert Afrikaanse ondernemers bij de ontwikkeling van hun ondernemersplannen tot «bankable» projectproposals op basis waarvan zij de markt om financiering kunnen vragen, in de meeste gevallen met succes. De adviseurs van APDF bieden ondernemers – tegen een betaalbaar tarief – ondersteuning bij het maken van een business plan en van technische en financiële haalbaarheidsstudies, alsmede desnoods ongevraagd organisatie-advies. Sinds de start zijn ruim driehonderd ondernemingsplannen tot uitvoering gebracht. Daarmee zijn ruim twintigduizend arbeidsplaatsen gecreëerd en zijn aanzienlijke exportopbrengsten gegenereerd voor de ontvangende landen. IFC heeft vergelijkbare «project development facilities» in het leven geroepen in andere delen van de wereld, bijvoorbeeld de Mekong Project Development Facility en de Balkans SME Development Facility.
- African Management Services Company (AMSCO) is eveneens door IFC samen met de African Development Bank en UNDP gestart met brede steun van bilaterale donoren. Nederland is de belangrijkste bilaterale donor van deze in Amsterdam gevestigde organisatie. AMSCO richt zich op versterking van de managementcapaciteit van Afrikaanse ondernemingen door het leveren van ervaren interimmanagers en parallel daaraan, gedurende de periode dat de interimmanager aan het roer staat (gemiddeld drie jaar), training van het lokale managementteam.
- International Trade Centre (ITC). Deze in Genève gevestigde organisatie is het uitvoerend orgaan van de UNCTAD/WTO. ITC heeft als doel door samenwerking met voornamelijk overheden en bedrijven in ontwikkelingslanden de internationale handel, in eerste instantie de export, van deze landen te bevorderen. Nederland draagt via het CBI jaarlijks NLG 3 mln bij en behoort daarmee tot de grootste donoren van ITC. Bij de allocatie van fondsen wordt gestreefd naar een intensieve samenwerking met ITC en naar actieve aansturing voor wat betreft projectallocatie, budgetbewaking en projectuitvoering. De door Nederland gefinancierde projecten worden voornamelijk uitgevoerd in lage inkomenslanden in Afrika en worden veelal gedurende een langere periode voortgezet met het oog op de verduurzaming van de effecten. Bij de keuze van projecten wordt rekening gehouden met de exportprioriteiten van het midden- en kleinbedrijf aldaar.

4.4.1.2. Bilateraal beleid

Het bilaterale beleid gericht op kennis- en capaciteitsopbouw van de private sector richt zich op de directe bevordering van de handels- en investeringsbetrekkingen met ontwikkelingslanden. Het richt zich met name, maar niet uitsluitend, op de relaties van (ondernemingen uit)

ontwikkelingslanden met de Europese en Nederlandse markt en die van Nederlandse ondernemingen met ontwikkelingslanden.

- Centrum ter Bevordering van de Import uit Ontwikkelingslanden (CBI). Dit agentschap van ontwikkelingssamenwerking is een belangrijk bilateraal instrument om exporteurs in ontwikkelingslanden op weg te helpen bij het veroveren van een plaats op de Europese en regionale markt. Het CBI voert zelf trainingsprogramma's uit en ondersteunt trainingsprogramma's van lokale instellingen voor handelsbevordering of van het lokale ministerie verantwoordelijk voor buitenlandse handel. De doelgroep bestaat uit besluitvormers, medewerkers van handelsbevorderende organisaties, marketingmanagers van midden- en kleinbedrijf en organisatoren van vakbeursdeelnames. Ongeveer 25% van de doelgroep bevindt zich in MOL's. De kerntaken van het CBI bestaan uit: verstrekken van markt- en marketinginformatie en onderzoek, bedrijfsbemiddeling en handelspromotie, technische assistentie bij het testen en aanpassen van produkten en productieprocessen (aan bijvoorbeeld EU-regelgeving en kwaliteitszorg), advisering en begeleiding bij exportmarketing en trainingen. Binnen de trainingen wordt structureel aandacht besteed aan milieu- en Arbo-aspecten.
- Programma Uitzending Managers (PUM). Het MKB in ontwikkelingslanden kent dikwijls door kennisachterstand een lagere productiviteit dan vergelijkbare ondernemingen in meer ontwikkelde landen. Het PUM is al ruim twintig jaar een effectief instrument gebleken om kennisachterstanden op dit terrein in te lopen. Via het programma, dat wordt uitgevoerd in samenwerking met VNO/NCW, worden kennis en ervaring van gepensioneerde of vervroegd uitgetreden managers op het gebied van management, marketing, technologie, logistiek, financiën of personeelsbeleid ter beschikking gesteld aan bedrijven en instellingen in ontwikkelingslanden.
- Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA). Dit programma kent twee varianten: één voor ontwikkelingslanden, gefinancierd door OS, en één voor Oost Europa, gefinancierd door EZ. Binnen de programma's kunnen aan lokale bedrijven in ontwikkelingslanden verschillende vormen van technische assistentie worden verstrekt: tijdelijk management, korte adviesdiensten, lokale training, arbeidsgerelateerde opleidingen, branche trainingen en dienstencentra. De ondersteuningsmogelijkheden van het programma voor ontwikkelingslanden zullen in eerste instantie budgetneutraal worden uitgebreid met een faciliteit die lokale grote bedrijven helpt bij het opzetten van trainings- en onderzoekscentra ten behoeve van het lokaal MKB. Een andere verbreding betreft het stimuleren van samenwerkingsverbanden tussen Nederlandse en lokale bedrijven, voor uitwisseling van kennis en assistentieverlening. Uiteindelijk zal dit kunnen leiden tot nieuwe joint ventures. Binnen het programma voor Oost-Europa zijn hiermee reeds positieve ervaringen opgedaan. Het programma voor Oost-Europa wordt rond de jaarwisseling, in het kader van de stroomlijning van het instrumentarium, in de huidige vorm beëindigd. Daarmee verdwijnt een nu bestaande dubblure met het PESP.
- Programma Economische Samenwerkingsprojecten (PESP). Ter bevordering van handels- en investeringsbetrekkingen van Nederlandse bedrijven met ontwikkelings- en opkomende markten bestaan mogelijkheden om via het PESP een deel van de kosten van een bijvoorbeeld aan de transactie voorafgaande haalbaarheidsstudie te financieren. Mede op basis van de onlangs afgeronde evaluatie zal het PESP

als geïntegreerd haalbaarheidsinstrument voor export en investeringen verder worden versterkt.

- Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) en Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM). Uitgangspunt bij het PSO van EZ en het PSOM van OS is dat bevordering van projecten tussen lokale en Nederlandse ondernemingen als katalysator werkt voor nieuwe marktactiviteiten en werkgelegenheid. De nadruk bij beide programma's ligt op het bevorderen van handel en/of investeringen van Nederlandse bedrijven die – al dan niet in joint venture met een lokaal bedrijf – een lokale onderneming willen opzetten. Beide programma's geven hiermee concreet invulling aan het streven de betrekkingen tussen ondernemers in Nederland en in ontwikkelingslanden te versterken. Bovendien bevorderen internationale commerciële relaties de inbedding van ontwikkelingslanden in de wereld economie.

Het PSOM is door OS gestart ter aanvulling op het PSO van Economische Zaken en aangepast voor ontwikkelingslanden. De steun heeft de vorm van een schenking van tweederde van de kosten van een proefproject, mits de Nederlandse investeerder een derde voor zijn rekening neemt. Een succesvol verloop van de proef zal resulteren in een commercieel vervolg door de Nederlandse ondernemer in een volwaardige commerciële onderneming. Het PSOM-programma heeft een proeftijd van vijf jaar (tot en met 2002). Het domein van PSOM strekt zich uit tot de OS-bedrijfslevenlijst¹. PSOM zal binnen dit domein geleidelijk worden uitgebreid. Op dit moment is het programma aan twaalf landen aangeboden. Het PSOM wordt eind 2001/begin 2002 geëvalueerd, op basis waarvan de verdere toekomst van het programma zal worden bepaald. Daarnaast zal in 2001 het Programma Samenwerking Indonesië met het PSOM worden geïntegreerd. Het EZ-programma PSO is inmiddels tien jaar operationeel. Het PSO richt zich op markten en sectoren waar knelpunten, zoals onbekendheid of andere drempels voor commercieel zakendoen nog te hoog zijn en waar met een proefproject ondernemingen kunnen worden overgehaald zaken te doen. Het programma is momenteel actief in negentien landen². In het kader van de Nederlandse steun aan het programma voor de wederopbouw van de Balkan wordt met het PSO een extra inspanning voor Zuid-Oost Europa (Roemenië, Bulgarije en Kroatië) geleverd. De Kamer wordt binnenkort nader geïnformeerd over de resultaten van de in 2000 af te ronden evaluatie.

4.4.1.3. Informatieverschaffing, matchmaking, economische diplomatie
Het non-financieel instrumentarium heeft enerzijds tot doel de bekendheid van het Nederlands bedrijfsleven met ontwikkelingslanden te vergroten en anderzijds de markttoegang tot deze landen te vergemakkelijken. Basisinformatie over buitenlandse markten, regelgeving en internationale aanbestedingen wordt verstrekt via de EVD. Ook het buitenlands posten-netwerk en de diverse departementen spelen een belangrijke rol bij het verstrekken van informatie aan het Nederlands bedrijfsleven.³

Tevens wordt in toenemende mate getracht Nederlandse bedrijven te faciliteren door ze in direct contact te brengen met partners binnen de private sector in ontwikkelingslanden, de zogenoemde matchmaking. In samenwerking met andere departementen en de buitenlandse posten wordt het bedrijfsleven actief en gericht ondersteund, o.a. bij het realiseren van majeure (meestal infrastructurele) projecten. In die ontwikkelingslanden en opkomende markten met een grote invloed van de overheid op het economisch proces zullen de contacten op overheidsniveau pro-actief worden aangehaald, teneinde de economische relaties met die landen verder te optimaliseren. In concreto gaat het daarbij om economi-

¹ Dit zijn momenteel de 22 landen waarmee een bilaterale OS-relatie wordt onderhouden en de 19 landen voor assistentie uit het bedrijfslevenprogramma.

² Van deze negentien landen zijn ODA-middelen gealloceerd voor PSO-projecten in Bosnië, Macedonië, Moldavië, Montenegro en Albanië.

³ Het Ministerie van Economische Zaken heeft recentelijk een tweetal studies gepubliceerd waarin het Nederlands bedrijfsleven wordt geattendeerd op het marktpotentieel in respectievelijk Sub-Sahara Afrika (september 1999) en het Midden-Oosten en Noord-Afrika (juni 2000). Later dit jaar zal een soortgelijke studie worden gepubliceerd over Latijns Amerika.

sche diplomatie: bedrijfsbelangen worden onder de aandacht gebracht van de overheden van desbetreffende landen. Het betreft hier handels- en investeringsbelemmeringen zoals invoerproblematiek, vestigingswetgeving, achterstelling bij binnenlandse en buitenlandse concurrenten en orderverwerving. Een belangrijke rol bij de inzet van het non-financiële instrumentarium spelen de uitgaande bilaterale politieke en hoog-ambtelijke bezoeken en missies. Bij veel van deze bezoeken kan het Nederlands bedrijfsleven aansluiten en komen de diverse facetten van het non-financieel instrumentarium (informatieverstrekking, matchmaking, economische diplomatie) aan de orde. Bij de planning van economische missies wordt in toenemende mate gekeken naar ontwikkelingslanden die een gunstige economische ontwikkeling doormaken.

Ook wordt hierbij gekeken naar welke landen, waarmee Nederland traditioneel een ontwikkelingsrelatie onderhoudt, zich lenen voor een intensivering van de economische betrekkingen. Zo heeft de Staatssecretaris van Economische Zaken recent een bezoek gebracht aan Tanzania en Oeganda. De afgelopen jaren zijn reeds bezoeken vergezeld van handelsdelegaties gebracht aan andere Afrikaanse landen zoals Ivoorkust, Ghana, Zimbabwe, Mozambique, Zuid-Afrika, Egypte en Marokko. Bij deze bezoeken wordt getracht een zo groot mogelijke synergie te bereiken bij de inzet van zowel het non-financiële als het financiële instrumentarium. Waar het in het buitenlands beleid om gaat, is dat de mix van beleidsinstrumenten antwoord geeft op de toegenomen differentiatie in de wereld en dat het beleid kan worden toegesneden op landen en regio's in zeer verschillende situaties en stadia van ontwikkeling.¹

4.4.2. Inzet gericht op rendementsverhoging

4.4.2.1. Multilateraal beleid

De directe private sectoractiviteiten van de internationale financiële instellingen (IFI's) hebben met name tot doel leningen te verstrekken aan bedrijven en deel te nemen in het aandelenkapitaal van ondernemingen die op de commerciële financiële markten niet of moeilijk aan middelen kunnen komen. Bij de Wereldbankgroep is met name de International Finance Corporation (IFC) hierop gericht. IFC is een zelfstandig onderdeel van de Wereldbankgroep, en tracht als katalysator van de private sector te fungeren. IFC verstrekt leningen aan bedrijven, neemt deel aan gecombineerde financieringspakketen, en participeert ook direct in aandelenkapitaal van bedrijven. Waar mogelijk stimuleert Nederland IFC-activiteiten in middenen kleinbedrijf in de minst ontwikkelde landen. De private sector-dochter van de Inter-American Development Bank (IDB) is de Inter-American Investment Corporation (IIC). Deze opereert als IFC, zij het op kleinere, regionale schaal. De gemiddelde projectomvang bij IIC is kleiner dan bij IFC. Nederland zal het lidmaatschap aanvragen van het Multilateraal Investeringsfonds (MIF) van de IDB. Het MIF is gericht op het kleinbedrijf. Via kleinschalige activiteiten poogt zij regelgeving aan te passen en het investeringsklimaat te verbeteren. Het MIF financiert trainingsprogramma's, ondersteunt bij privatiseringen en heeft een snel groeiend programma voor microkredieten. De African Development Bank (AfDB) en de Asian Development Bank (ADB) hebben geen met IIC vergelijkbare dochterorganisaties, maar richten zich zelf zowel op de publieke als de private sector, waarbij aan de private sector leningen, risicokapitaal en garanties kunnen worden verstrekt.

De Europese Investeringsbank (EIB) zal, naar aanleiding van de recent bereikte overeenkomst omtrent post-Lomé, een aparte Investment Facility oprichten voor het verstrekken van leningen, aandelenkapitaal en technische assistentie aan particuliere ondernemingen en commercieel gerunde publieke instellingen in de ACS-landen.

¹ Zie voor een verdere toelichting omtrent ontschotting de Nota Herijking Buitenlands Beleid, 24 337, 11 september 1995.

Nederland ondersteunt deze activiteiten van harte, maar niet kritiekloos. Deze instellingen vinden hun werkterrein in het gebied tussen projecten in landen die op zich aantrekkelijk zouden zijn voor financiering door de markt (mits de premies voor de risico's die men er denkt te lopen betaalbaar zijn) en projecten in landen waar men het verwachte rendement volledig ziet opgaan aan allerlei risico's. De hemel bestaat hier uit financiering tegen aanvaardbare risico's, maar dat is statutair voorbehouden aan de commerciële banken, de hel bestaat uit het verstrekken van (te) goedkope financiering van grote risico's, en daar willen ook de IFI's vanzelfsprekend verre vandaan blijven. Ook ontwikkelingsinstellingen die zichzelf rendementseisen opleggen (om ook zelf marktconform te werken) zullen dus geneigd zijn risico te mijden, terwijl zij van donoren geld krijgen om risico te lopen. Zo lijkt er een «eeuwige» spanning te ontstaan tussen de eisen van financieel rendement en de eisen van ontwikkelingsrendement. Evaluaties tonen echter aan dat goed rendement en ontwikkelingseffectiviteit vaak samenvallen.

Nederland vindt echter dat een aantal van deze instellingen, met behoud van de eisen op het behalen van een zeker rendement, veel meer betrokken zouden kunnen zijn bij projecten die een rol vervullen in het proces van inkeer in de «slechte» landen, zonder deze projecten uit hun omgeving te isoleren (waarbij hun voortrekkersrol vermindert!). Om die reden vond Nederland dat IFC meer aandacht zou kunnen besteden aan Afrika bezuiden de Sahara. Dit heeft effect gehad. In 1998 groeide IFC's portefeuille in Afrika met 23 procent. Tegelijk zoekt de IFC naar een nieuwe, doeltreffende benadering van het relatief arbeidsintensieve midden- en kleinbedrijf. Drie van de acht landen waar IFC in 1998 voor het eerst in investeerde bevonden zich in de lage inkomenscategorie. Het nieuwe beleid van IFC trekt deze lijn door van sterkere gerichtheid op de ontwikkelingsrelevantie en op activiteiten in die landen die de investeringen het hardst nodig hebben¹.

Nederland heeft ook vraagtekens geplaatst bij de nieuwe Investment Facility van de EIB en bij de toepassing van rentesubsidies binnen die faciliteit. Het subsidiariteitsbeginsel kan in het geding zijn wanneer de faciliteit blijkt te concurreren met organisaties als de IFC en de Nederlandse FMO. Het principe van additionaliteit wordt geweld aangedaan wanneer daarbij sprake zou zijn van oneerlijke concurrentie door de toepassing van rentesubsidies. Nederland had het liefst gezien dat het rentesubsidie-instrument volledig was afgeschaft. Al met al zal Nederland de implementatie van de faciliteit kritisch blijven volgen.

Twee belangrijke multilaterale initiatieven op het gebied van microkrediet heeft Nederland vanaf het begin gesteund: Women's World Banking (WWB) en de Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP).

Sinds 1985 is Nederland de belangrijkste donor van WWB. WWB speelt een leidende rol bij het verbeteren van de toegang van (arme) vrouwelijke ondernemers tot de gevestigde financiële diensten in hun land, door borg te staan voor de door haar begeleide vrouwen. Daarnaast is WWB actief in een aantal andere netwerken die zich inspannen voor verbetering en innovatie van financiële diensten aan arme ondernemers. Dat zijn het WWB Network of Associates, de International Coalition on Women and Credit, het Regional Program to Build Microfinance Networks in Africa en het Global Network for Banking Innovation. Met deze netwerken bereikt WWB zo'n 10 miljoen klanten. In totaal heeft Nederland tot eind 2000 NLG 52,5 miljoen aan WWB beschikbaar gesteld.

¹ Zie onder meer de notitie over internationale financiële instellingen, 26 967, nr. 1, het IFC-beleidsplan «IFC beyond 2000», en de IFC Strategic Directions, April 2000.

Nederland was een van de oprichters van de Consultative Group to Assist the Poorest (CGAP) in 1995. Sindsdien is CGAP uitgegroeid tot een forum

waarin vrijwel alle multi- en bilaterale donoren samenwerken. CGAP richt zich op het ontwikkelen en het verspreiden van «best practices» voor duurzame financiële dienstverlening aan de armen. De Nederlandse bijdrage aan de eerste fase bedroeg NLG 5,8 miljoen, aan de lopende tweede fase (1998–2003) is de bijdrage NLG 5 miljoen.

4.4.2.2. Bilateraal beleid

De bilaterale instrumenten ter ondersteuning van investeringen in ontwikkelingslanden zijn goeddeels ingebracht in de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV (FMO). De FMO beschikt thans over een ontwikkelingsfonds van 1425 miljoen gulden (gestort 975 miljoen gulden), als inbreng in haar eigen vermogen op basis waarvan zij een aanzienlijk bedrag aan vreemd vermogen kan aantrekken. Met deze middelen financiert de FMO in ontwikkelingslanden, middels leningen en in steeds grotere mate ook door middel van risicodragend kapitaal, productiebedrijven en met name lokale financiële instellingen (banken, lease-maatschappijen enzovoort), die op hun beurt lokaal bedrijfsleven financieren. De FMO doet dit op marktconforme voorwaarden, voorzover financiering door de commerciële banken niet mogelijk is, net als IFC. In de praktijk werkt FMO veel samen met IFC, evenals met andere «Development Finance Institutions», zodat de financieringskracht kan worden gebundeld en de risico's gespreid. Ook worden afspraken gemaakt over een specialisatie naar landen en sectoren.

De FMO raakt langzaam aan het plafond van haar groeimogelijkheden, terwijl de vraag in ontwikkelingslanden naar FMO's producten stijgt. In 2005 zullen de dotaties van de Staat aan het ontwikkelingsfonds van de FMO eindigen, waarna de FMO volledig op eigen benen moet staan. Het rendement op het eigen vermogen is niet zodanig dat de FMO veel nieuw vermogen zal kunnen aantrekken. Dit heeft binnen de FMO in het najaar van 1999 geleid tot een strategische heroriëntatie, die ertoe moet leiden dat het rendement op het werken in zulke moeilijke markten verbetert. Kern van de heroriëntatie is specialisering: de FMO zal het aantal landen en sectoren waarin ze zelf actief zoekt naar financieringsmogelijkheden inkrimpen. Tot de te kiezen sectoren zal in elk geval de financiële dienstverlening in ontwikkelingslanden behoren; op dit gebied wil de FMO op termijn een *center of excellence* zijn. De Nederlandse Staat, voor 51% aandeelhouder van de FMO, ondersteunt deze nieuwe initiatieven. In de komende periode zal worden bezien of de heroriëntatie voldoende extra rendement oplevert om de FMO uitzicht te bieden op extra kapitaal-inbreng uit de markt, dan wel dat – daarnaast – uitbreiding van het Ontwikkelingsfonds gewenst is.

In een aantal gevallen is het ook voor een ontwikkelingsfinancieringsinstelling als de FMO te risicovol om geheel voor eigen rekening en risico financiële producten op marktconforme voorwaarden aan te bieden. Dat geldt bijvoorbeeld voor steun aan microbedrijven (hoge kosten in verhouding tot het volume), aan het kleinbedrijf (inkomsten van de leningnemer en dus aflossing van leningen in lokale valuta) of aan startende ondernemers in ontwikkelingslanden (onzeker rendement). Voor dergelijke activiteiten zijn de mogelijkheden door de Staat uitgebreid met een aantal instrumenten:

- Kleinbedrijf-financieringsprogramma (KB). Dit programma verstrekt financieringen in lokale valuta, zodat het koersrisico niet bij de lokale ondernemer wordt gelegd. De financieringen komen uit een speciaal KB-fonds bij de FMO, dat wordt gevuld door Ontwikkelingssamenwerking. Het programma zal binnenkort worden geëvalueerd.
- Seed Capital programma. Het Seed Capital programma neemt partici-

paties in startende ondernemingen in met name Afrika. De Staat draagt 85 procent van het risico, de FMO 15 procent. Het aanbod van goede, maar risicovolle investeringsmogelijkheden blijkt veel groter dan het beschikbare budget. Intensivering van het programma wordt overwogen.

- Investeringsfaciliteit Opkomende Markten (IFOM). Ter versterking van de duurzame economische betrekkingen kunnen Nederlandse bedrijven gebruik maken van deze faciliteit, gericht op de ondersteuning van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden en opkomende markten¹. Bij de IFOM staat de Nederlandse overheid borg voor de achtergestelde leningen aan joint ventures van Nederlandse bedrijven met bedrijven in opkomende markten. De door NIB Capital uitgevoerde IFOM-regeling is succesvol. De totale omvang van de kredietportefeuille is gegroeid en er is een toenemende spreiding van de leningen over de verschillende landen. Deze groei is vooralsnog beperkt geweest omdat de faciliteit alleen achtergestelde leningen verstrekt. Op korte termijn zal worden onderzocht of het mogelijk is (gemakkelijker te verhandelen) participaties te nemen in deze joint ventures. Eventueel zal dan ook de landenlijst worden uitgebreid.
- De regeling Particuliere Ontwikkelings Participatie Maatschappijen (POPM-regeling). Deze regeling biedt Nederlandse kleinere en middelgrote ondernemingen de mogelijkheid zich te verzekeren tegen de commerciële risico's van een investering in een joint venture met een bedrijf in een ontwikkelingsland. Hiertoe dienen zij een participatiemaatschappij op te zetten die als POPM is erkend en die op haar beurt participaties voor dekking dient aan te brengen. Deze regeling verlaagt de drempel om te investeren in ontwikkelingslanden.
- Nederlands Investerings Matching Fonds (NIMF). Ook dit binnenkort te starten instrument is bedoeld voor het ondersteunen van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden. Het instrument verdubbelt door middel van achtergestelde leningen de deelname van Nederlandse ondernemers in het eigen vermogen van bedrijven in ontwikkelingslanden. Het instrument heeft overeenkomsten met de IFOM en zal wellicht op termijn met deze regeling worden geïntegreerd.
- Ontwikkelingsrelevante Export Transacties/Milieu en Economische Verzelfstandiging (ORET/Miliev). Het ORET/Miliev programma steunt in ontwikkelingslanden lokale investeringen die niet commercieel haalbaar zijn en waarvoor Nederlandse goederen, werken en diensten kunnen worden ingezet. In 1999 is dit programma geëvalueerd door de IOB (de onafhankelijke inspectie-afdeling van het Ministerie van Buitenlandse Zaken). De conclusies van de evaluatie waren overwegend positief, omdat dankzij de vigerende procedures de ontwikkelingsrelevantie van het programma is veiliggesteld. Verbeteringen zijn met name mogelijk in de monitoring van de projectvoortgang, en in het beter gebruik maken van de capaciteiten van lokale bedrijven. Ambassades zullen intensiever monitoren door regelmatige projectbezoeken en op basis van uitgebreide rapportage door de betrokken Nederlandse bedrijven. De betrokken overheid wordt om een ex-post evaluatie gevraagd. Die combinatie geeft een betere grip op alle voordeelingen en – waar nodig – bijsturing. De eis van 60% Nederlands aandeel biedt al veel ruimte voor leveringen door niet-Nederlandse bedrijven. In de praktijk gaat het dan vooral om leveringen door andere westerse bedrijven en incidenteel om lokale bestellingen. Om te stimuleren dat Nederlandse bedrijven meer lokale bedrijven bij een project betrekken mogen zij lokale input als NL aandeel tellen voor maximaal 10 van de 60%. In totaal is er dan ruimte voor 50% lokale input.

¹ Er bestaat geen algemeen aanvaarde definitie van Opkomende Markten. De term doelt op de groep ontwikkelingslanden met behoorlijke groeiperspectieven. In Nederland rekent EZ landen met een BBP groter dan 40 mld USD, een groei boven het OESO gemiddelde (2,8%), een aandeel in de wereldimport van tenminste 0,3% en een redelijk aandeel in de stroom buitenlandse investeringen tot de opkomende markten (zie de EZ nota «Opkomende Markten, Ontwikkelingen en Perspectieven» (verschijnt elk half jaar)).

Het ORET/Miliev programma reageert thans uitsluitend op aanvragen van Nederlandse bedrijven. Aangezien het programma in de praktijk grotendeels gericht is op het verbeteren van de lokale infrastructuur, is het van belang zekerheid te hebben over de betekenis die de lokale overheid aan een project hecht. Aan de ambassades zal worden gevraagd van elk voorstel te onderzoeken welke prioriteit het voor de lokale overheid heeft.

Onder de OESO-consensusafspraken is het niet mogelijk projecten die commercieel haalbaar zijn te ondersteunen met een ORET/Miliev-schenking, omdat deze in principe door de markt gefinancierd zouden kunnen worden. Binnen de OESO is hierop een uitzondering gemaakt voor kleine (maximaal 2 mln SDR) projecten en projecten in MOL's. Binnen de ORET/Miliev-regeling zal in de toekomst niet langer van deze uitzonderingsbepaling gebruik worden gemaakt. Dit betekent dat alle activiteiten die voor een ORET/Miliev-schenking in aanmerking willen komen niet-commercieel haalbaar moeten zijn.

Het is de bedoeling dat FMO/NIO ook het ORET/Miliev programma gaat uitvoeren: de clustering van Nederlandse financieringsinstrumenten voor lokale investeringen brengt efficiency en schaalvoordelen met zich mee, terwijl er daarnaast ook een duidelijk aanspreekpunt ontstaat voor overheden en bedrijven die zoeken naar financiering.

4.4.3. Inzet gericht op risicovermindering

4.4.3.1. Multilateraal beleid

Teneinde ontwikkelingslanden te helpen bij het aantrekken van investeringen biedt de Multilateral Investment Guarantee Agency (MIGA), deel van de Wereldbankgroep, aan investeerders de mogelijkheid van een garantie tegen het *politieke* risico van directe investeringen in die landen: risico's op transfer en convertibiliteit, oorlog en onteigening. In tegenstelling tot de Wereldbank vraagt MIGA geen contragarantie van de overheid. MIGA werkt samen met andere (commerciële) verzekeraars en katalyseert dus private financiering plus private verzekering. MIGA helpt ontwikkelingslanden ook bij het aanprijzen van investeringsmogelijkheden. MIGA opende haar loketten in 1989. Sindsdien hebben garanties ter waarde van USD 5 miljard ruim USD 30 miljard aan directe investeringen mogelijk gemaakt. Nederlandse commerciële banken zijn al geruime tijd de grootste klant van MIGA. Nederland heeft over het algemeen een positief oordeel over MIGA, hetgeen tot uiting kwam in actieve steun voor de kapitaalverhoging in 1998 (Nederland was een van de eerste landen die de inleg betaalde). Nederland steunt de recente ontwikkeling dat MIGA zich actiever gaat bezighouden met zaken die voor de Wereldbankgroep als geheel prioriteit hebben (MKB, infrastructuur, ontwikkeling van Country Assistance Strategies (CAS)).

Ook IFC kan garanties verstrekken, maar doet dit zelden. De Wereldbank verstrekt soms leningen aan overheden ter financiering van participaties in joint ventures met de private sector. Soms worden onder garantie van die overheden ook direct leningen gegeven aan private projecten. Daarnaast kent de Wereldbank een *partial risk guarantee* (een garantie tegen een deel van alle risico's met name tegen het niet nakomen van verplichtingen door de overheid) en een *partial credit guarantee* (een garantie voor alle risico's die zich voordoen aan het eind van projecten die langer lopen dan wat de markt wil verzekeren). De IBRD kan in bepaalde gevallen garanties verstrekken aan «enclave» projecten in IDA-landen. De nieuwe strategie is om deze instrumenten niet na elkaar, maar naast elkaar in te zetten. Ook de IDB-groep en de AsDB verstrekken partial risk en partial credit garanties. Hoewel er tot op heden nauwelijks gebruik van wordt gemaakt, kan ook de AfDB garanties afgeven.

Er is een trend waarneembaar dat meer regionale garantiefaciliteiten tegen politiek risico worden opgezet, al dan niet met steun van de Wereldbank. Dit is gestart in de Balkan, waar IDA-kredieten werden gebruikt ter dekking van garanties door gespecialiseerde lokale instellingen. Nu wordt ook in Sub-Sahara Afrika op initiatief van COMESA samen met de Wereldbank onderzocht of de oprichting van een «Regional Trade Facilitation Project» haalbaar is, waarbij IDA rechtstreeks de dekking tegen politiek risico financiert. Een regionale aanpak heeft een aantal voordelen: een duidelijk commitment omtrent hervorming van de lokale overheden, schaalvoordelen ten opzichte van aparte lokale instellingen en mogelijkheden voor nieuwe vormen van samenwerking en informatie-uitwisseling.

4.4.3.2. Bilateraal beleid

Ter bevordering van internationale handel en investeringen biedt de regering Nederlandse ondernemers de mogelijkheid zich te verzekeren tegen een viertal politieke risico's, naast de verzekering die in de markt wordt geboden tegen de zakelijke risico's.

Voor investeringen kan een beroep worden gedaan op de Regeling Herverzekering Investerings (RHI). Het gaat om het risico van oorlog, onteigening en nationalisatie, transferbelemmeringen en contractbreuk door de lokale overheid. Deze regeling is in beginsel ook opengesteld voor alle ontwikkelingslanden. Het gebruik van de regeling is echter, waar het ontwikkelingslanden betreft, minder dan verwacht.

Voor exporttransacties kunnen Nederlandse bedrijven zich verzekeren tegen commerciële en politieke risico's, via de exportkredietverzekering-faciliteiten die namens Financiën en Economische Zaken worden uitgevoerd door de NCM. Evenals de investeringsverzekering is de exportkredietverzekering bedoeld voor meer dan alleen ontwikkelingslanden, maar deze instrumenten zijn desondanks zeker ook voor ontwikkelingslanden van belang. In internationaal verband zijn afspraken gemaakt voor deze instrumenten, met als doel concurrentieverstorende overheidssteun tegen te gaan. Hiertoe dient o.a. dat verzekeringspremies op termijn kostendekkend moeten zijn. Om in gewenste gevallen een bijdrage te kunnen leveren aan economische samenwerking met landen waarvoor de reguliere kredietverzekering dicht is, heeft EZ twee alternatieve exportkredietverzekeringfaciliteiten ingesteld. Ook deze vallen onder de internationale afspraken:

- De SENO-faciliteit staat open voor landen waar de Nederlandse export van kapitaalgoederen een bijdrage kan leveren aan het bevorderen van het transitieproces dan wel het herstelproces. Dit geldt met name voor landen in Oost-Europa en sinds maart jl. voor Indonesië.
- Garantiefaciliteit Opkomende Markten (GOM). De GOM-faciliteit biedt dekking aan transacties die met een ORET/Miliev-schenking tot stand zijn gekomen (kapitaalgoederen, werken en diensten) en waarvoor reguliere dekking niet beschikbaar is. Ter verbetering van de effectiviteit is onlangs de samenhang tussen de GOM en het ORET/Miliev-programma versterkt door ophoging van de transactielimiet van NLG 10 mln naar NLG 20 mln.

4.5 Meer samenhang in de beleidsuitvoering

Een groot deel van het instrumentarium voor directe steun aan de private sector is de afgelopen jaren geëvalueerd. Uit deze evaluaties blijkt dat de instrumenten ieder voor zich uitstekend voldoen. De evaluaties van de FMO en de aan de FMO uitbestede regelingen, het PUM, het PESP, de IFOM en de ORET/Miliev-evaluatie (1999) waren overwegend tot zeer positief.

Uiteraard zijn er ook tekortkomingen geconstateerd, zowel binnen de instrumenten als tussen de instrumenten. Daarom zijn de afgelopen jaren in overleg met het Parlement en het bedrijfsleven verbeteringen doorgevoerd. Zo is de aansluiting tussen de bij de ORET/Miliev-schenken horende commerciële kredieten (het gaat hier immers om gemengd krediet) en de exportkredietverzekering verbeterd via oprichting van de Garantiefaciliteit voor Opkomende Markten. Ook is meer aandacht gekomen voor investeringsbevordering en zijn PSOM en PSO uitgebreid. Toch kunnen het instrumentarium en de uitvoering daarvan nog verder worden verbeterd. Zo kan gedacht worden aan clustering van instrumenten bij minder uitvoerders en aan een betere samenwerking tussen de uitvoerders.

Over de plannen voor het clusteren van de uitvoering van de instrumenten is lang gesproken. Een IBO-rapport uit 1997 pleitte voor de opzet van twee loketten: één voor alle verzekeringsinstrumenten en één voor alle export- en investeringsinstrumenten. Het was toen al duidelijk dat de NCM het loket voor de verzekeringsinstrumenten zou zijn. De discussie is sindsdien vrijwel uitsluitend gegaan over de uitvoering van de andere instrumenten. De stroomlijning van deze andere instrumenten, het bedrijfsleveninstrumentarium van Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken, beoogt de functionaliteit en de toegankelijkheid van het instrumentarium te verbeteren.

In deze notitie is er voor gekozen om bij het ondernemen in en met ontwikkelingslanden en opkomende markten drie «clusters» van knelpunten (kennis, rendement en risico) te onderkennen. Hoewel deze knelpunten onderling nauw met elkaar zijn verweven, vergt de oplossing ervan een gedifferentieerde aanpak. De instrumenten gericht op het wegnemen van kennisachterstanden hebben over het algemeen een vrij groot schenkings- en subsidie karakter, omdat het commercieel rendement van dergelijke assistentie moeilijk meetbaar is en het daardoor ook lastig is marktconforme tarieven door te berekenen. De instrumenten gericht op rendementsverhoging daarentegen kunnen meer marktconform worden ingezet. Het gaat hier immers om financieringsinstrumenten die op basis van additionaliteit aan de commerciële markt worden aangeboden. De risicoverminderende instrumenten tenslotte bestaan uit verzekeringsinstrumenten. Deze categorisering is met name van belang voor de indeling van instrumenten bij de meest aangewezen uitvoerder.

Box 4 Overzicht van organisaties en instrumenten gericht op versterking van het privaat initiatief in ontwikkelingslanden

Kennisvergroting	Rendementsverhoging	Risicovermindering ¹
Multilateraal		
APDF AMSCO ITC	IFI leningen IFI aandelenkapitaal IFC regulier EIB/Investment Facility WWB CGAP	MIGA IFC garanties IBRD garanties
Bilateraal		
CBI PESP	FMO regulier FMO speciale programma's	EKV SENO
PSO(M) IBTA PUM EVD Economische diplomatie	ORET/Miliev IFOM NIMF POPM	GOM RHI

¹ Alhoewel de in deze kolom genoemde bilaterale instrumenten (EKV, SENO, GOM en RHI) niet specifiek op versterking van het privaat initiatief in ontwikkelingslanden zijn gericht, zijn zij hier toch genoemd omdat zij in de praktijk toch een duidelijke bijdrage aan dit doel kunnen leveren.

Het eindperspectief kan als volgt worden samengevat.

1. *Kennisvergroting*

Het instrumentarium, gericht op het scheppen van betere voorwaarden voor economische activiteiten en transacties, is ondergebracht bij Senter Internationaal, onderdeel van het EZ-agentschap Senter. Het samenwerkingsinstrumentarium bestaat uit het Programma Economische Samenwerkings Projecten (PESP), het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) van Economische Zaken en het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) van ontwikkelings samenwerking. De activiteiten van CBI, EVD en Stichting PUM hebben een zodanig eigen karakter dat integratie voorsnog geen meerwaarde heeft. Wel zal de samenwerking tussen de organisaties verder worden versterkt.

2. *Rendementsverhoging*

De instrumenten gericht op directe financiële ondersteuning worden ondergebracht bij FMO en FMO-dochter NIO. Het betreft de reguliere bedrijfsvoering en de speciale programma's van de FMO en de door FMO-dochter NIO uitgevoerde POPM-regeling. In dit verband zal het ORET/Miliev programma in 2001 aan deze organisatie worden uitbesteed. Ook wordt bezien of de door NIB Capital Bank uitgevoerde IFOM op termijn aan de FMO kan worden overgedragen.

3. *Risicovermindering*

Het instrumentarium gericht op de verzekering van exportkredieten in opkomende markten en ontwikkelingslanden (SENO/GOM) is reeds ondergebracht bij de NCM, waar ook de reguliere exportkredietverzekering en de Regeling Herverzekering Investeringen (Rhi) zijn ondergebracht.

Dit perspectief voor het bilaterale bedrijfsleveninstrumentarium schept duidelijkheid voor het bedrijfsleven actief in ontwikkelingslanden en opkomende markten en heeft consequenties voor de uitvoering. Met deze onderverdeling binnen het instrumentarium en de uitvoering ontstaat een transparante taakverdeling tussen het agentschap Senter, de FMO en de NCM. Feitelijk ontstaan zo drie loketten, met elk hun eigen specialiteit en karakter. De organisaties zullen in toenemende mate samenwerken en gebruikmaken van de respectievelijke expertise en meerwaarde in het zakendoen in en met het buitenland. Uiteraard kunnen tijdens dit traject van toenemende samenwerking suggesties opkomen om het bestaande instrumentarium aan effectiviteitseisen aan te passen. Doel van de operatie blijft het zo optimaal mogelijk bevorderen van ondernemerschap in ontwikkelingslanden, met inzet van Nederlandse kennis en kapitaal, zowel aan private als aan publieke zijde.

Annex	Afkortingenlijst
ACS	Landen in Afrika, het Caribisch gebied en de Stille Oceaan
ADB	Asian Development Bank
AfDB	African Development Bank
AMSCO	African Management Services Company
APDF	African Project Development Facility
APS	Algemeen Preferentieel Systeem van de EU
BBP	Bruto Binnenlands Produkt
BDI	Buitenlandse Directe Investerings
BNP	Bruto Nationaal Produkt
BOT	Build, Operate and Transfer
BSE	Besluit Subsidies Exportinstrumentarium
CAS	Country Assistance Strategy
CBI	Centrum voor Bevordering van Import uit ontwikkelingslan- den
CGAP	Consultative Group to Assist the Poorest
COMESA	Common Market for Eastern and Southern Africa
CRM	Commodity (Price) Risk Management
DAC	Development Assistance Committee, onderdeel van de OESO
DGBEB	Directoraat Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen
DGIS	Directoraat Generaal Internationale Samenwerking
EBRD	European Bank for Reconstruction and Development
EIB	Europese Investeringsbank
EKV	Export Krediet Verzekering
EOF	Europees Ontwikkelings Fonds
ERT	Europese Ronde Tafel van Industriëlen
ESAF	Enhanced Structural Adjustment Facility
EU	Europese Unie
EVD	Economische Voorlichtingsdienst
EZ	Ministerie van Economische Zaken
FIAS	Foreign Investment Advisory Service, onderdeel van IFC
FMO	Nederlandse Financierings-Maatschappij voor ontwikke- lingslanden NV
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GCA	Global Coalition for Africa
GMV	Goed Bestuur, Mensenrechten en Vredesopbouw
GOM	Garantiefaciliteit Opkomende Markten
HIPC	Heavily Indebted Poor Countries
IBO	Investerings Beschermings Overeenkomst
IBRD	International Bank for Reconstruction and Development
IBTA/OE	InvesteringsBevordering en Technische Assistentie/Oost- Europa
IBTA/OL	InvesteringsBevordering en Technische Assistentie/ Ontwikkelingslanden
ICT	Informatie en Communicatie Technologie
IDA	International Development Association
IDB	Interamerican Development Bank
IEI	International Energy Initiative
IF	Integrated Framework
IFC	International Finance Corporation
IFI	Internationale Financiële Instelling
IFOM	Investeringsfaciliteit Opkomende Markten
ITFCRM	International Task Force on Commodity Risk Management
IIC	Inter-Amerikaanse Investeringsmaatschappij
ILO	International Labour Organization
IMF	International Monetary Fund

IOB	Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie
ITC	International Trade Centre
IUCN	International Union for the Conservation of Nature
KB-fonds	Kleinbedrijffonds, instrument van de FMO
LEISA	Local Input Sustainable Agriculture
MFO	Medefinancieringsorganisatie
MIGA	Multilateral International Guarantee Agency
MKB	Midden- en Kleinbedrijf
MOL	Minst Ontwikkeld Land
MVO	Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen
NCM	Nederlandse Credietverzekerings Maatschappij
NFP	Nederlands Fellowship Programma
NGO	Niet Gouvernementeale Organisatie
NIMF	Nederlands Investerings Matching Fonds
NIO	Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden
NLG	Nederlandse Gulden
ODA	Official Development Assistance
OESO	Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
ORET/ Miliev OS	Ontwikkelings Relevante Export Transacties / Milieu en Economische Verzelf-standinging Ministerie van Buitenlandse Zaken/ Ontwikkelingssamenwerking
PESP	Programma Economische Samenwerking Projecten
POPM	Particuliere Ontwikkelings- en Participatie Maatschappijen
PRSP	Poverty Reduction Strategy Paper
PSO	Programma Samenwerking Oost-Europa
PSOM	Programma Samenwerking Opkomende Markten
PUM	Programma Uitzending van Managers
RHI	Regeling Herverzekering Investeringsen
ROF	Rente Overbruggings Faciliteit
SAF	Structural Adjustment Facility
SDR	Special Drawing Right: financiële rekeneenheid van het IMF
SENO	Stichting Economische Samenwerking Nederland Oost-Europa
SER	Sociaal Economische Raad
TRAINS	TRade Analysis and INformation System
TRIMs	Trade Related Investment Measures
TRIP	Trade Related Intellectual Property rights
UNCTAD	United Nations Conference on Trade And Development
UNDP	United Nations Development Programme
USD	United States Dollar
VMP	Vakbonds Medefinancierings Programma
VN	Verenigde Naties
WB	Wereldbank
WTO	World Trade Organization
WWB	Women's World Banking