

Vergaderjaar 1997–1998

25 600 V

Vaststelling van de begroting van de uitgaven en de ontvangsten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 1998

Nr. 14

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

's-Gravenhage, 8 december 1997

Mede namens de Minister van Financiën en de bewindspersonen van Economische Zaken moge ik U als volgt berichten. In het kader van de voorbereidingen voor de begroting 1998 is door ons uitvoerig overlegd over de relatie bedrijfsleven en ontwikkelingssamenwerking, en over de mogelijkheden om een bijdrage te leveren aan het vergroten van de private investeringsstroom naar ontwikkelingslanden. In dat kader vond tevens overleg plaats met VNO-NCW en is door de Minister van Economische Zaken en ondergetekende aan VNO-NCW terzake advies gevraagd. Een copie van de betreffende voorstellen van VNO-NCW is als bijlage bij deze brief gevoegd. Zoals in de Memorie van Toelichting op de Begroting van Buitenlandse Zaken voor 1998 is vermeld zijn deze voorstellen ingebracht in een interdepartementale werkgroep, aangevuld met vertegenwoordigers van het bedrijfsleven. Het advies van deze werkgroep is door ons overgenomen. Daarmee bestaat overeenstemming over het instrumentarium ten behoeve van het bevorderen van investeringen in ontwikkelingslanden, en de inzet van de daarvoor in de begroting 1998 additioneel uitgetrokken middelen.

In essentie komen de voorstellen neer op:

1. stroomlijnen en harmoniseren van het Nederlandse investeringsbevorderingsinstrumentarium
2. vermindering van de kosten van voorbereiding van investeringen
3. het creëren van een faciliteit ten behoeve van verschaffers van risicodragend vermogen.

De voorstellen passen binnen de bestaande financiële kaders.

1. Stroomlijnen en harmoniseren van het Nederlandse investeringsbevorderingsinstrumentarium

Het Kabinet is van oordeel dat er meer aandacht dient te worden besteed aan het bevorderen van Nederlandse investeringen in Ontwikkelingslanden.

Er bestaat thans reeds, verspreid over verschillende Ministeries en instellingen een breed scala van instrumenten voor het Nederlandse bedrijfsleven gericht op het bevorderen van investeringen in ontwikkelingslanden of de export naar die landen. Deze instrumenten zijn echter onvoldoende op elkaar afgestemd en worden versnipperd beheerd en ingezet. Deze ondoorzichtige structuur draagt met verschillende regelingen, criteria, uitvoeringsloketten en afhandelingstrajecten voor aanvragen en financieringen niet bij aan een optimaal gebruik van de beschikbare middelen. De voorstellen van het Nederlands bedrijfsleven, neergelegd in bovengenoemde brief van VNO/NCW, beoogden hierin verbetering aan te brengen middels meer samenhang, vereenvoudiging, betere afstemming van regelgeving, en verruiming van de voor dit doel beschikbare middelen.

Wij hebben alle relevante door de overheid gefinancierde instrumenten in kaart gebracht, en een indeling gemaakt naar hun relevantie voor:

- het bevorderen van investeringen
- het bevorderen van export
- het voorbereiden van beide bovengenoemde activiteiten.

Daarbij is per instrument een overzicht gemaakt van daarbij horende landenlijsten en de budgetten in de rijksbegroting voor 1998. Het betreffende overzicht is als bijlage bij deze brief gevoegd.¹

Ten aanzien van de verdere bundeling van het instrumentarium zal de Staatssecretaris van Economische Zaken binnenkort met voorstellen komen met betrekking tot de uitwerking van het IBO-rapport. In het hiernavolgende hebben wij ons geconcentreerd op de instrumenten die voor het bevorderen van investeringen relevant zijn.

2. Verlagen van de kosten van voorbereiding van investeringen

Ten aanzien van de voorbereiding van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden stellen wij voor, in overeenstemming met de door het bedrijfsleven gedane aanbevelingen, een aantal van de bestaande instrumenten, en de daarbij horende landenlijsten te harmoniseren. Door het beter op elkaar afstemmen van de bestaande instrumenten, en het verruimen van de criteria voor een aantal thans reeds bestaande instrumenten, kan op een doelmatiger wijze een goede samenstelling van de beschikbare instrumenten worden aangeboden, die goed aansluiten op de behoeften van Nederlandse en lokale ondernemers, en die door hun beschikbaarheid in samenhang, een katalyserende werking kunnen hebben voor het tot stand komen van additionele investeringen in ontwikkelingslanden.

In de loop van 1998 zullen de criteria en landenlijsten van de relevante programma's worden aangepast en op elkaar worden afgestemd. Waar het betreft de aan FMO uitbestede programma's, gericht op technische assistentie t.b.v. het voorbereiden van investeringen, m.n. IBTA/OS en IBTA/EZ, zal dat zo spoedig mogelijk het geval zijn. De regelgeving voor de verschillende investeringsbevorderende technische assistentie programma's wordt geuniformeerd en de landenlijsten voor die programma's worden geïntegreerd.

¹ Ter inzage gelegd bij de afdeling Parlementaire Documentatie.

Aan dit geïntegreerde IBTA programma zal in 1998 een bedrag van f 5 mln worden toegevoegd voor het bevorderen van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden.

IBTA is in de huidige vorm een faciliterend en drempelverlagend instrument, dat op initiatieven en voorstellen van bedrijven reageert en geen pro-actieve rol speelt in de promotie en ontwikkeling van samenwerking tussen het bedrijfsleven in Nederland en dat van ontwikkelingslanden en opkomende markten.

Het Programma Samenwerking Oost-Europa (PSO) en het Programma Samenwerking Opkomende Markten (PSOM) (instrumenten die elders zijn ondergebracht) zijn daarentegen actief in het voortraject van een project (identificatie, ontwikkeling en het ontwerpen van een financieringsstructuur). Dit geschiedt echter binnen het kader van overheidsprogramma's, prioriteiten en procedures. IBTA kan vervolgens deze pro-actieve rol aanvullen op basis van promotie en ontwikkeling van particuliere programma's m.n. gericht op het bevorderen van Nederlandse investeringen. Dit kan geschieden op basis van:

- een actieve promotie en ontwikkeling van programma's voor specifieke landen, sectoren en projecten, die goed aansluiten bij de sterke aanbodkanten van het Nederlandse bedrijfsleven en de behoefte van het bedrijfsleven van het betreffende land;
- het identificeren van potentiële Nederlandse en lokale ondernemers, die bereid zijn om een samenwerking te entameren op dit terrein;
- een bemiddelende rol in het bijeen brengen van potentiële Nederlandse en lokale ondernemers en in overleg met hen zorgen voor de nodige financial engineering van levensvatbare en financierbare projecten.

Overigens zij opgemerkt dat het inzetten van PSO en PSOM niet betekent dat automatisch vervolgfianciering in het kader van investeringen tot stand komt.

Met deze thans uitgebreide IBTA-faciliteit kan de FMO voor het Nederlandse bedrijfsleven betere toegang verschaffen tot het Nederlandse instrumentarium. Hiermee kan in de hele projectcyclus (d.w.z. identificatie, ontwikkeling, het ontwerpen van een financieringsstructuur, technische assistentie en financiering) ondersteuning worden geboden. FMO zal in overleg treden met het georganiseerde Nederlandse bedrijfsleven om te komen tot een gemeenschappelijk actieplan.

Daarbij dient er een tevens betere afstemming te komen tussen de verschillende reeds bestaande instrumenten die ten dele hetzelfde doel dienen, t.w. PSO op de begroting van het Ministerie van Economische Zaken en het voorgenomen nieuwe PSOM instrument op de begroting van Buitenlandse Zaken.

3. Verminderen van risico's op eigen-vermogen-financieringen van investeringen

A. Het tweede voorstel betreft de instelling van een Nederlands Investments Matching Fonds (NIMF), onder het beheer van de FMO. Dit is een revolverend durfkapitaalfonds gericht op het bevorderen van Nederlandse investeringen en financieringen van solvabele, rendabele en goed geleide ondernemingen en financiële instellingen in ontwikkelingslanden. Deze bedrijven dienen in staat te zijn ontwikkelingsrelevante activiteiten te realiseren in samenwerking met het Nederlandse bedrijfsleven. Hierbij wordt hoge prioriteit verleend aan de ontwikkeling en verbetering van de lokale «enabling environment» en «capacity building» in m.n. de

infrastructuur, financiële sector, milieusector en overname, privatisering en herstructurering van staatsbedrijven in ontwikkelingslanden.

Voor voornoemde activiteiten zijn vaak aanzienlijke bedragen nodig t.b.v. financieel haalbare investeringen met een hoge ontwikkelingswaarde, die echter niet of in onvoldoende mate commerciële financieringen kunnen aantrekken vanwege:

- * het relatief hoge risico-/rendement-profiel van de betreffende investeringen;
- * het gebrek aan exit-mogelijkheden voor risicodragend vermogen;
- * de behoefte aan relatief lange termijn financieringen;
- * de ontoereikende zekerheden;
- * de inherente landenrisico's (nationalisatie, onteigening, transferverboden, contractbreuk door nationale en lagere overheden);
- * de inherente valutarisico's, die niet of op onvoldoende wijze kunnen worden afgedekt.

Het gaat vooral om financiering van durfkapitaal en lange termijn leningen ten behoeve van investeringen waarbij behoefte is aan partijen die:

- in staat zijn om de eigen bijdrage van Nederlandse investeerders te matchen met risicodragend vermogen.
- aanzienlijke bedragen kunnen financieren met lange termijn leningen, op een zodanige wijze dat zowel commerciële als landenrisico's kunnen worden gedragen.

De FMO kan nu reeds durfkapitaal en lange termijn financieringen verschaffen aan financieel levensvatbare investeringen, al dan niet in samenwerking met Nederlandse ondernemingen.

De FMO zal middelen en capaciteit beschikbaar te stellen om het NIMF te ondersteunen en beheren.

Gebaseerd op FMO's ervaring zou een jaarlijkse bijdrage van f X mln uit het NIMF kunnen leiden tot eventuele investeringen van 6 maal dat bedrag, ofwel een hefboomeffect van 1: 6.

Dit nieuwe instrument zal over enkele jaren worden geëvalueerd. In het licht van de ervaringen, waarover ook zal worden overlegd met het bedrijfsleven, zal vervolgens worden gezien in hoeverre de vastgestelde criteria hebben bijgedragen aan de realisatie van de beoogde doelstellingen, danwel welke aanpassingen gewenst zijn.

Bij de inzet van dit instrument zal FMO, zoals gebruikelijk zoveel mogelijk gebruik maken van bestaande netwerken waarover de Nederlandse commerciële financiële instellingen beschikken.

4. Inzet van beschikbare middelen

Met het oog op de instelling van bovengenoemde nieuwe instrumenten is een aanvullende overeenkomst gesloten met FMO. De tekst van deze aanvullende overeenkomst is als bijlage bij deze brief gevoegd¹.

De in de begroting 1998 additioneel hiervoor uitgetrokken middelen zullen als volgt worden ingezet:

- f 5 mln additioneel voor het verruimde IBTA-programma
- f 15 mln voor NIMF

Met deze inzet wordt een begin gemaakt met de opzet van een instrumentarium dat in de komende jaren verder zal worden uitgebouwd tot een grotere omvang. Investeringen die lastens deze fondsen worden

¹ Ter inzage gelegd bij de Parlementaire Documentatie.

gefaciliteerd zullen moeten voldoen aan criteria betreffende de ontwikkelingsrelevantie, zoals vastgelegd in de criterionota die werd vastgesteld bij de overeenkomst Staat-FMO van 20 maart 1991. De relevante passages van deze nota zijn als bijlage bij deze brief gevoegd. De landenlijst die voor de nieuwe instrumenten zal gelden is gelijk aan die welke voor de reguliere FMO instrumenten geldt, d.w.z. lage- en midden-inkomens-landen (LIC's en MIC's) volgens de Wereldbank definitie, hoger-midden-inkomenslanden (UMIC's) met een BNP per capita onder de grens voor World Bank Loan Eligibility (US\$ 5295 in 1995), alsmede de andere landen waar FMO reeds werkzaam is. In de aanvang zal, gezien de bescheiden omvang van de beschikbare middelen, het instrumentarium geconcentreerd worden ingezet. Daarbij is het streven er op gericht minimaal 80% van de middelen in LIC's en MIC's in te zetten.

Een en ander is uiteraard afhankelijk van de goedkeuring door de Europese Commissie.

Hiermee wordt tevens uitvoering gegeven aan de door ondergetekende aan de Tweede Kamer gedane toezegging te bevorderen dat een groter deel van de Nederlandse investeringen in minder ontwikkelde landen plaatsvinden.

5. Tenslotte

Ten aanzien van instrumenten gericht op garanties ten behoeve van financieringen met vreemd vermogen stellen wij ons voor om eerst ervaring op te doen met de nieuwe Regeling Herverzekering Investeringen (RHI) alvorens tot besluitvorming te komen betreffende voorstellen van VNO-NCW voor het tot standbrengen van aanvullende garantie-faciliteiten, naast wat RHI en multilaterale instellingen reeds bieden.

Voorstellen van VNO-NCW betreffende de verkoop door de Staat van een deel van haar geherstructureerde Parijse Club vorderingen ten behoeve van conversie-doeleinden door Nederlandse investeerders zullen nog nader worden onderzocht.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
J. P. Pronk