

Vergaderjaar 2006–2007

30 800 V

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Buitenlandse Zaken (V) voor het jaar 2007

Nr. 104

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 22 juni 2007

Tijdens de behandeling van de begroting van Buitenlandse Zaken voor 2007 op 18 en 19 oktober 2006 (Handelingen der Kamer II, vergaderjaar 2006–2007, nrs. 14 en 15, blz. 920–942 en blz. 1002–1048) zegde mijn voorganger, naar aanleiding van een verzoek van het lid Herben, uw Kamer een brief toe over de absorptiecapaciteit van ontwikkelingslanden. Het lid Herben memoreerde dat in Europees verband, verwijzend naar overwegingen van absorptiecapaciteit, voor de omvang van de middelen voor cohesiebeleid afgesproken is een maximum van 4% van het Bruto Binnenlands Product (BBP) van de ontvangende landen te hanteren. Dhr. Herben stelde voor, met dezelfde motivering, dit percentage ook voor Ontwikkelingssamenwerking te hanteren.

Ik geef graag gevolg aan deze toezegging, omdat absorptiecapaciteit van groot belang is bij internationale financiering. Eerst zal ik ingaan op de context waarin het begrip gehanteerd wordt in EU-kader. Vervolgens ga ik in op de betekenis ervan voor ontwikkelingssamenwerking. Een *one size fits all* benadering zal onrealistisch blijken; maatwerk is vereist.

De Europese Unie heeft circa 0,45% van haar gemeenschappelijk Bruto Binnenlands Product (BBP) uitgetrokken voor de uitvoering van cohesiebeleid, dat gericht is op achtergebleven landen en regio's in de Unie. De middelen voor cohesiebeleid worden ingezet in de vorm van co-financiering door de Unie van projecten, die ingebed zijn in een nationaal actieplan voor besteding van de cohesiefondsen van die lidstaat. Naast dit cohesiebeleid kunnen EU-lidstaten en regio's met achterstanden deze verkleinen door economische kansen voortvloeiend uit hun lidmaatschap, te weten open markten, vrij verkeer en de monetaire unie, te benutten. Na de toetreding van een aantal lidstaten met inkomens per hoofd van de bevolking die lager liggen dan het Europese gemiddelde zijn de sociaal-economische verschillen binnen de Unie groter geworden. Vanwege de daardoor gestegen politieke vraag naar middelen voor cohesiebeleid werd een maximum van 4% van het BBP overeengekomen voor de inzet van

middelen voor cohesiebeleid per ontvangend land, met verwijzing naar absorptiecapaciteit.

De situatie is anders in het kader van de internationale samenwerking met de armste ontwikkelingslanden, in casu onze partnerlanden. De omvang van de gezamenlijke internationale samenwerking van donoren neemt in absolute zin en als percentage van het BBP de laatste jaren toe. Dit als uitvloeisel van afspraken tussen donorlanden en partnerlanden (Millennium Road Map) uitmondend in de Millennium Ontwikkelingsdoelen (MDGs) en de Monterrey-afspraken ter financiering daarvan. De MDGs zijn gericht op het terugdringen van acute armoede in de armste landen, met een BBP per capita tussen US\$ 100 en US\$ 1000. Veel lager dus dan het BBP per capita van de armste EU-lidstaten, dat in de orde van grootte van US\$ 3000 ligt.

De hantering van enig maximum percentage zou betekenen dat landen des te minder hulp (per capita) zouden ontvangen naarmate zij zelf minder inkomen (per capita) hebben. Meer armoede zou dus leiden tot minder externe steun. Dat is niet wenselijk.

Absorptiecapaciteit is echterwel een belangrijk aandachtspunt in de internationale samenwerking. Het kanaliseren van de toegezegde toenemende hulpstroom via projecten – die nog steeds de belangrijkste hulpmodaliteit uitmaken – leidt tot hoge transactiekosten en vergt veel capaciteit van partnerlanden. Dit te meer wanneer donoren allemaal – ongecoördineerd en via parallelle structuren – hun eigen projecten doen. Daarom wordt gestreefd naar kanalisering van de hulp via de nationale structuren van partnerlanden. Dit door partnerlanden en donorlanden gedeelde streven naar «alignment» (beleidsmatige en uitvoeringstechnische inbedding), gelet op absorptiecapaciteit, is vastgelegd in de Verklaring van Parijs (2005).

Daarbij past aandacht voor vergroting van de effectiviteit en accountability van die nationale structuren. Dat verwijst naar institutionele capaciteit; enerzijds de capaciteit van de overheid om de levering van essentiële overheidsdiensten aan te sturen en te verantwoorden en anderzijds de uitvoeringscapaciteit voor de concrete productie en levering van die diensten in de verschillende beleidssectoren (scholen, gezondheidscentra, nutsbedrijven).

Verder kan de toestroom van externe fondsen naar een partnerland en de besteding van die middelen macro-economische effecten hebben. Er wordt rekening gehouden met de mogelijkheid dat vergrote inzet van middelen via overheidskanalen de ontwikkeling van de private sector in ontwikkelingslanden bemoeilijkt. Dit door opdrijving van de wisselkoers enerzijds en van de prijzen en loonkosten in sectoren die niet aan internationale concurrentie blootstaan anderzijds, welke beide effecten concurrentiekracht in sectoren die wel aan internationale concurrentie blootstaan kunnen ondermijnen. Ook moet rekening worden gehouden met het gegeven dat op zeker moment de externe steun weer kan en zal afnemen, en dat dan de overheidsbegroting gefinancierd moet kunnen worden met eigen middelen van het partnerland. Met name voor grote meerjarige overheidsactiviteiten wordt daarom bezien wat de consequenties kunnen zijn voor overheidsbegroting, wisselkoers en inflatie. Daarnaast wordt, mede vanwege het belang voor de kwaliteit van het bestuur en verantwoordingsprocessen rondom belastingheffing, in OS-verband aandacht besteed aan belastingen.

De Wereldbank-studie «*Economic growth in the 1990's – learning from a decade of reform*» naar de resultaten van de beleidsmatige benadering

van ontwikkelingssamenwerking in de jaren negentig heeft opgeleverd dat beleid vooral landenspecifiek moet zijn en niet de ambitie moet hebben alle problemen van alle ontwikkelingslanden ineens aan te pakken. Vanwege de beperkte capaciteit van partnerlanden om hervormingen door te voeren, moet de aandacht gericht zijn op een beperkt aantal flessenhalzen («binding constraints») voor ontwikkeling en armoedebestrijding.

Op creatieve wijze moet worden ingezet op bedoelde uitdagingen in institutionele en macro-economische sferen, rekening houdend met randvoorwaarden van volhoudbaarheid en legitimiteitsaspecten van bestuur. De afweging omvat veelal aandacht voor politieke aspecten, naast financiering. Succesvolle absorptie vooronderstelt het tijdig herkennen van politieke noodzaak tot institutionele veranderingen. De inzet kan in verschillende landen uitmonden in heel verschillende niveaus van externe steun als percentage van het BBP.

Dus terwijl in EU-verband absorptiecapaciteit wordt aangehaald als motief om de inzet van middelen van cohesiebeleid in (wat in OS-termen aangeduid wordt als) middeninkomenslanden te beperken, wordt bij ontwikkelingssamenwerking juist expliciet aandacht besteed aan vergroting van de – institutionele en macro-economische – absorptiecapaciteit, inclusief politieke aspecten, als onderdeel van het streven naar effectiviteit van de groeiende hulpstroom gericht op het bereiken van de MDGs in de armste landen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders