

**PRIVATE SECTOR ONTWIKKELING EN
ARMOEDEBESTRIJDING**

No. 50, Oktober 2006

Leden Adviesraad Internationale Vraagstukken

Voorzitter Mr. F. Korthals Altes
Vice-voorzitter Prof. mr. F.H.J.J. Andriessen

Leden
Dhr. A.L. ter Beek
Prof. jhr. dr. G. van Benthem van den Bergh
Mw. drs. A.C. van Es
Prof. dr. W.J.M. van Genugten
Drs. H. Kruijssen
Mw. dr. P.C. Plooij-van Gorsel
Prof. dr. A. de Ruijter
Prof. dr. A. van Staden
Mw. mr. H.M. Verrijn Stuart

Secretaris Dr. R.J. van der Veen

Postbus 20061
2500 EB Den Haag

telefoon 070 - 348 5108/6060
fax 070 - 348 6256
e-mail aiv@minbuza.nl
www.AIV-Advies.nl

Leden commissie private sector ontwikkeling

Voorzitter	Prof. dr. L.B.M. Mennes
Vice-voorzitter	Dr. L. Schulpen
Leden	Dr. B. Berendsen Prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman Drs. H. Kruijssen Drs. F.D. van Loon Mr. G.H.O van Maanen Ir. A. van der Velden
Secretaris	Mw. mr. W.A. van Aardenne

Inhoudsopgave

Woord vooraf

I	Inleiding, samenvatting en aanbevelingen	7
II	Armoedebestrijding, groei en pro-poor groei	18
II.1	Inleiding	18
II.2	De relatie tussen economische groei en armoedevermindering	18
II.3	Welke factoren bevorderen economische groei?	19
II.4	Hoe kan groei tot pro-poor groei gemaakt worden?	23
III	De bijdrage van private sector ontwikkeling aan groei en pro-poor groei	26
III.1	Inleiding	26
III.2	De bijdrage van private sector ontwikkeling aan groei en pro-poor groei	26
III.2.1	<i>De private sector en het investeringsklimaat</i>	<i>26</i>
III.2.2	<i>Het investeringsklimaat, de bijdrage van handel, Particuliere Buitenlandse Investerings (FDI) en ontwikkelingshulp</i>	<i>27</i>
III.2.3	<i>De private sector, het investeringsklimaat, en pro-poor groei</i>	<i>28</i>
III.2.4	<i>Het PRS-proces en de PRSP's</i>	<i>30</i>
III.2.5	<i>De rol van SME</i>	<i>31</i>
III.3	Samenvattend en concluderend	32
IV	Sturing en selectieve interventies	35
IV.1	Conclusie	36
V	De rol van Foreign Direct Investment (FDI)	38
V.1	Inleiding	38
V.2	Achtergrond	38
V.3	Voor- en nadelen van FDI	40
V.4	De FDI-beslissing	41
V.5	FDI en pro-poor ontwikkeling	41
V.5.1	<i>Factoren die het pro-poor gehalte van FDI beïnvloeden</i>	<i>41</i>
V.5.2	<i>Mogelijkheden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om de armoedeverminderende effecten van FDI in ontwikkelende landen te versterken</i>	<i>44</i>
V.6	Samenvattend en concluderend	46
VI	De informele economie en financiële sector ontwikkeling	49
VI.1	Inleiding	49
VI.2	De informele economie	49
VI.3	Financiële sector ontwikkeling	52
VI.4	Achtergrond	53

VI.5	Financiële sector ontwikkeling als pro-poor instrument	55
	<i>VI.5.1 Onderzoek en inzicht</i>	<i>55</i>
	<i>VI.5.2 Beleid</i>	<i>57</i>
	<i>VI.5.3 Microfinanciering</i>	<i>57</i>
	<i>VI.5.4 Integrale financiële sector</i>	<i>59</i>
	<i>VI.5.5 'Remittances'</i>	<i>60</i>
VI.6	Conclusies	61
	<i>VI.6.1 Risico's verminderen</i>	<i>62</i>
	<i>VI.6.2 De toegang (van vooral arme mensen) tot financiële diensten verbeteren</i>	<i>63</i>
VII	De PSD-bedrijfsleveninstrumenten onder de loep	65
VII.1	Inleiding	65
VII.2	De kernelementen	67
VII.3	Het Nederlandse PSD-bedrijfsleveninstrumentarium	69
	<i>VII.3.1 Interventieniveaus, omvang financiering, landenconcentratie en categorieën volgens kernelementen</i>	<i>71</i>
VII.4	De PSD-bedrijfsleveninstrumenten geanalyseerd	78
Bijlage I	De adviesaanvraag	
Bijlage II	Lijst met veel gebruikte afkortingen	
Bijlage III	Interviews	
Bijlage IV	Overzicht DDE-activiteiten 2005	
Bijlage V	Uitgaven private sector ontwikkeling 2005	
Bijlage VI	Achtergrondinformatie over enkele PSD-bedrijfsleveninstrumenten	
Bijlage VII	Evaluatiestudies	
Bijlage VIII	Publiek-private partnerschappen	

Woord vooraf

Op 24 juni 2005 heeft de regering een adviesaanvraag gericht aan de Adviesraad Internationale vraagstukken (AIV) over 'Private sector ontwikkeling'. Het gaat daarbij in het bijzonder om de vraag op welke wijze private sector ontwikkeling kan leiden tot economische groei die zoveel mogelijk bijdraagt aan armoedebestrijding.

De AIV heeft ter voorbereiding van dit advies een commissie samengesteld onder voorzitterschap van prof. dr. L.B.M. Mennes. In de commissie hadden de volgende leden van de AIV zitting: dr. L. Schulpen (vice-voorzitter), dr. B. Berendsen, prof. dr. mr. B. de Gaay Fortman, drs. H. Kruijssen, drs. F.D. van Loon, mr. G.H.O van Maanen, ir. A. van der Velden. Als ambtelijk contactpersoon trad op ir. J.C.J. Vlaar. Het secretariaat werd gevoerd door mw. mr. W.A. van Aardenne, bijgestaan door stagiaires mw. E.G. Boschker, mw. M. Kersten en mw. E.H. van der Bijl.

Voor dit advies zijn personen geraadpleegd van diverse internationale instellingen, het bedrijfsleven, beheerders van OS-bedrijfsleveninstrumenten en vertegenwoordigers van werkgevers en werknemers (zie Bijlage III). De AIV is de geraadpleegde personen dankbaar voor hun inbreng.

Het advies is vastgesteld tijdens de vergadering van de AIV op 3 november 2006.

I Inleiding, samenvatting en aanbevelingen

Inleiding

In januari 2003 heeft de AIV een advies uitgebracht onder de titel *'Pro-poor Growth in de bilaterale partnerlanden in sub-Sahara Afrika; een analyse van strategieën tegen armoede'* (advies nummer 29). In dit advies wordt gesteld dat private sector ontwikkeling (PSD) een centraal element dient te vormen van nationale strategieën voor armoedebestrijding en dat het interessant zou zijn na te gaan hoe private sector ontwikkeling in ontwikkelingslanden zodanig bevorderd kan worden dat zij bijdraagt aan pro-poor economische ontwikkeling (PPG). Sindsdien heeft er internationaal veel analyse en evaluatie plaatsgevonden ten aanzien van de rol van private sector ontwikkeling bij economische ontwikkeling en de factoren die daarop van invloed zijn. In het licht hiervan heeft de minister voor Ontwikkelingssamenwerking het een goed moment geacht de AIV om een advies over dit onderwerp te vragen. In de adviesaanvraag is de kernvraag op welke wijze private sector ontwikkeling kan leiden tot economische groei die zoveel mogelijk bijdraagt aan armoedebestrijding. Meer specifiek verzoekt de minister daarbij in te gaan op de volgende vragen:

1. Bestaat de mogelijkheid om private sector ontwikkeling van overheidswege zodanig te stimuleren dat de bijdrage aan armoedebestrijding wordt gemaximaliseerd? Heeft het bijvoorbeeld zin om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven, zoals 'Small and Medium Enterprises' (SME) meer specifiek van belang zijn, wat voor maatregelen zijn dat dan, en hoe kunnen ze worden geïdentificeerd en geïntegreerd in een 'Poverty Reduction Strategy Paper (PRSP)?'
2. Wat zijn de gevaren van te veel sturing door overheden en donoren? Het 'World Development Report (WDR) 2005' geeft aan dat hoe specifiekere een maatregel of interventie is, hoe groter de kans op falen, waarmee het belang van op specifieke bedrijfstakken of bedrijven gerichte maatregelen ter discussie komt te staan.
3. Op welke wijze kan de positieve rol van Foreign Direct Investment worden versterkt, in de zin dat de investeringen van buitenlandse bedrijven zoveel mogelijk bijdragen aan werkgelegenheid en aan het stimuleren van lokale bedrijven?
4. Wat zijn in dit verband naar uw inzicht de relatief sterke en zwakke kanten van, en mogelijke verbeterpunten voor, de diverse instrumenten die ik tot mijn beschikking heb om het bedrijfsleven een grotere rol te laten spelen bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?

In dit advies wordt door de AIV aangesloten bij de definitie die de Development Assistance Committee (DAC) hanteert op het gebied van private sector ontwikkeling¹: 'Private sector is conceived by the donor community as 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 (including the delivery of public services). Donor motivations for supporting private sector development are based on promoting economic efficiency and social welfare. Donors agree that private sector development

1 Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD) DAC, *Support of Private Sector Development*, Paris 1995.

is fundamentally about people: releasing and harnessing their productive potential and satisfying their human needs and desires: and creating pluralistic societies which provide both human freedom and human security’.

Het begrip private sector in deze definitie wordt omschreven als een ‘organising principle’. Het begrip omvat daarmee veel meer dan uitsluitend het bedrijfsleven, dat varieert van multinationals tot het midden- en kleinbedrijf, inclusief eenmansbedrijven. Dit soort bedrijfsleven vindt men in de westerse samenleving voornamelijk binnen de formele economie: bedrijven en bedrijfjes die zijn ingeschreven bij de Kamer van Koophandel, met BTW-nummers, jaarcijfers, etc.² In ontwikkelingslanden zijn echter niet in de formele, maar in de informele economie de meeste personen werkzaam. Bovendien komt daar een aanzienlijk deel van het Bruto Binnenlands Product (BBP) tot stand. In de informele economie proberen mensen inkomen te verwerven zonder dat er sprake is van een vast dienstverband, vast inkomen, etc. Deze informele economie, die varieert van straathandel tot kleine productiebedrijfjes, arbeid op afroep, riksja-vervoer, zelfvoorzieningslandbouw etc., wordt gekenmerkt door de afwezigheid van formele structuren, zekerheden en bescherming. Echter, al deze op het verwerven van inkomen gerichte activiteiten maken deel uit van de private sector. In veel landen is meer dan 70% van de bevolking hierin actief, waaronder nagenoeg 100% van de armen. Dit betekent dat een studie naar de betekenis van de private sector voor armoedebestrijding niet alleen acht moet slaan op het stimuleren van de formele economie maar ook de informele economie bij het onderzoek moet betrekken. De onderlinge verbanden en samenhang tussen de informele economie en de formele economie zijn relevant, evenals de mogelijkheden om de overgang van activiteiten van de informele economie naar de formele economie te bevorderen. Beide aspecten komen in de volgende hoofdstukken aan de orde.

Het primaire doel van ontwikkelingssamenwerking is armoedebestrijding. In navolging van de DAC wordt armoede als een multidimensioneel begrip beschouwd dat bestaat uit de volgende dimensies; een economische (inkomen, levensonderhoud, fatsoenlijk werk), menselijke (gezondheid, scholing), politieke (empowerment, rechten, zeggenschap), sociaal-culturele (status, menselijke waardigheid) en een beschermingsdimensie (vermindering van onzekerheid, risico, kwetsbaarheid).³ Deze dimensies zijn onderling verbonden. Bij een effectief armoedebestrijdingsbeleid komt niet alleen de economische dimensie, maar komen ook alle andere dimensies van armoede aan bod. Hiervoor is zowel een groeikader als een emancipatiekader nodig, zoals in het AIV-advies nummer 29 wordt gesteld. Het huidige advies beperkt zich voornamelijk tot de economische dimensie.

Het niveau van armoede is sterk afhankelijk van de lokale context. Dit betekent dat deze context leidend moet zijn bij het bevorderen van oplossingen. Er zijn dus geen directe universeel toepasbare oplossingen voor het armoedevraagstuk. In elke situatie zal opnieuw bekeken moeten worden welk beleid het meeste recht doet aan de specifieke armoedesituatie.

Sinds de Millennium Verklaring van 2000 vormen de Millennium Development Goals (MDG's) de belangrijkste doelstellingen van de internationale ontwikkelingsagenda.

2 Ook in onze samenleving is sprake van een informele economie, maar de omvang en betekenis daarvan is aanzienlijk geringer dan in ontwikkelingslanden en leent zich nauwelijks voor vergelijking.

3 OECD, *The DAC Guidelines on Poverty Reduction 2001*.

Tijdens de VN-Top in september 2005 hebben regeringsleiders herbevestigd de MDG's in 2015 te realiseren. Dit betekent voor MDG 1 dat het percentage mensen dat moet rondkomen van minder dan een dollar per dag in 2015 tot de helft moet zijn teruggebracht in vergelijking tot 1990.

Om aan te geven wat pro-poor groei is en waardoor het tot stand komt, wordt in dit advies aangesloten bij de relatieve en absolute definities van pro-poor groei van de DAC. Bij de *relatieve* definitie van pro-poor groei wordt gemeten of de inkomens van de armen sneller toenemen dan het inkomen per hoofd van de bevolking en derhalve de inkomensongelijkheid tussen de armen en de niet-armen afneemt. De *absolute* definitie van pro-poor groei geeft inzicht in de absolute toename van het inkomen van de armen en of deze snel genoeg is om MDG 1 te bereiken. Beide definities van pro-poor groei (de absolute en de relatieve) worden van belang geacht, afhankelijk vanuit welke context er naar pro-poor groei wordt gekeken.⁴

Ten slotte nog enige informatie inzake de omvang van het probleem van inkomensarmoede. In ontwikkelingslanden (inclusief de landen in transitie) gaat het om 1,1 miljard mensen die in 2001 onder de armoedegrens van 1,08 dollar per dag leefden. Dit is gelijk aan 21% van de bevolking in die landen. Niet minder dan 2,7 miljard mensen leefden in dat jaar van minder dan 2,15 dollar per dag. Dit is gelijk aan 53% van de bevolking in deze landen.⁵

Armoedebestrijding is een proces van lange adem. Korte termijnresultaten zijn dan ook vaak moeilijk aan te geven. Dat geldt zeker ook voor interventies op het terrein van private sector ontwikkeling en pro-poor groei. Voor een beoordeling van de bestaande interventies op dit terrein binnen de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking (vraag 4 uit de adviesaanvraag) is dit uiteraard een problematisch gegeven. Dergelijke interventies kunnen dan ook alleen worden beoordeeld in het licht van een referentiekader waarin de relatie tussen private sector ontwikkeling, economische groei, pro-poor groei en armoedevermindering wordt gegeven. Dit advies wil bouwstenen bieden voor een dergelijk referentiekader.

Dit advies is uit de volgende hoofdstukken opgebouwd. Allereerst wordt in hoofdstukken II en III vraag 1 van de minister beantwoord. In hoofdstuk II wordt een analyse gegeven over de relatie tussen armoedebestrijding, groei en pro-poor groei. De conclusies van dit hoofdstuk zijn meegenomen bij die van hoofdstuk III. In hoofdstuk III komt de rol van private sector ontwikkeling bij groei en pro-poor groei aan de orde. Daarnaast wordt in dit hoofdstuk ingegaan op de vraag of het zin heeft om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven (zoals SME) meer specifiek van belang zijn, en op de rol van het PRS-proces en PRSP's bij private sector ontwikkeling. In hoofdstuk IV komt vraag 2 van de minister aan de orde die vraagt naar effecten van sturing door overheden en donoren in de private sector. Hoofdstuk V behandelt vraag 3 van de minister hoe de positieve rol van Particuliere Buitenlandse Investerings (FDI) versterkt kan worden. In hoofdstuk VI komt zowel de informele economie en beleid dat groei en pro-poor groei in de informele economie stimuleert aan bod, alsook financiële sector ontwikkeling en het belang van toegang voor alle burgers in de samenleving tot

4 OECD, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development 2004*.

5 Shaohua Chen and Martin Ravallion, *How Have the World's Poorest Fared since the Early 1980s?* World Bank Research Observer, Vol. 19, Number 2, Fall 2004, pp. 141-169.

geschikte financiële diensten. In hoofdstuk VII wordt vraag 4 van de minister beantwoord over de relatief sterke en zwakke kanten van, en mogelijke verbeterpunten voor, het PSD-bedrijfsleveninstrumentarium. De bevindingen uit de eerdere hoofdstukken van dit advies leiden hier tot de formulering van een aantal kernelementen en kwaliteitseisen voor private sector ontwikkeling en armoedebestrijding (Tabel VII.1 en VII.2). Aan de hand daarvan vindt een analyse plaats in de vorm van twee vragen ‘Doen we de goede dingen?’ en ten tweede: ‘Doen we de dingen goed?’.

Samenvatting, conclusies en aanbevelingen

Hoofdstukken II en III

Vraag 1: Bestaat de mogelijkheid om private sector ontwikkeling van overheidswege zodanig te stimuleren dat de bijdrage aan armoedebestrijding wordt gemaximaliseerd? Heeft het bijvoorbeeld zin om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven (zoals SME) meer specifiek van belang zijn, wat voor maatregelen zijn dat dan, en hoe kunnen ze worden geïdentificeerd en geïntegreerd in een PRSP?

De vraag of de mogelijkheid bestaat om private sector ontwikkeling van overheidswege zodanig te stimuleren dat de bijdrage aan armoedevermindering wordt gemaximaliseerd, kan naar de mening van de AIV met ja worden beantwoord, waarbij dit antwoord wel enige toelichting behoeft. De AIV houdt hierbij zowel de absolute (zo snel mogelijke groei van de inkomens van de armen) als relatieve (vermindering van de ongelijkheid tussen armen en niet-armen) definitie aan van wat pro-poor groei wordt genoemd.

Uit de analyse van de AIV komt naar voren dat groei verreweg de belangrijkste factor is bij armoedevermindering en dat gemiddeld de groei van het inkomen per hoofd van de armen gelijk is aan de groei van het inkomen per hoofd van de gehele bevolking. Tevens blijkt dat bij armoedevermindering ten gevolge van groei sprake is van een groeicomponent en een verdelingscomponent. Deze componenten kunnen elkaar versterken – namelijk bij een meer gelijke inkomensverdeling – of tegenwerken bij een meer scheve verdeling. In het eerste geval is sprake van pro-poor groei, in het tweede niet. Het is dus belangrijk om de omstandigheden te kennen – en te kunnen beïnvloeden – waaronder de twee componenten elkaar versterken. Groei is de belangrijkste factor voor armoedevermindering. Voor snellere groei is de kwaliteit van binnenlandse instituties veruit het belangrijkste. Hierbij zijn relevant: de kwaliteit van de rechtsstaat, democratie, politieke stabiliteit, effectiviteit van de publieke sector, kwaliteit van de regelgeving en controle van corruptie. Dit bepaalt de kwaliteit van het investeringsklimaat, de locatiespecifieke factoren die ervoor zorgen dat bedrijven kunnen investeren, groeien en werkgelegenheid bieden, en dat burgers – ondernemers, werknemers, consumenten – zich in alle opzichten kunnen ontplooiën.

Om pro-poor groei te bewerkstelligen is een beleid leidend tot het verminderen van inkomensongelijkheid, of meer algemeen gesteld het verminderen van de ongelijkheid in toegang tot productiefactoren in ruime zin, van belang. Verder blijkt dat een alle regio's en sectoren omvattende groei meer mogelijkheden aan de armen biedt. Dit houdt in dat vooral in arme regio's en in sectoren waarin armen actief zijn (landbouw), extra geïnvesteerd moet worden in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Een opmerkelijke conclusie is dat de beleidsmaatregelen om pro-poor groei tot stand te brengen niet erg verschillen van beleid gericht op snelle groei in het algemeen. Wel is van belang om steeds een pro-poor focus te hanteren en bij elke beleidsmaatregel de nadruk te leggen op pro-poor effecten.

De beste analyse annex aanbevelingen hierover vindt men in het meest recente OECD-rapport over private sector ontwikkeling en pro-poor groei.⁶ Uitgangspunt in dit OECD-rapport is de bevinding dat maatregelen ter verbetering van het algemene investeringsklimaat leiden tot snellere groei, ook voor de armen. Wil men pro-poor groei tot stand brengen, dan moeten binnen een algemeen hervormingsprogramma prioriteiten worden gesteld. Hierdoor wordt primair of additioneel aandacht gericht op markten, sectoren en regio's waarin de armen leven en actief zijn. Het gaat hierbij om meer en betere toegang tot productiefactoren in ruime zin, vooral 'business development services' en financiële diensten.

Verbeteringen van de kwaliteit van het investeringsklimaat leiden tot lagere kosten en risico's voor de private sector en tot het beter functioneren van markten. Waar de private sector de motor van groei is en het grootste deel van de maatschappij en de nationale economie omvat, ligt het voor de hand om na te gaan welk beleid er nodig is om via de private sector snelle groei en pro-poor groei tot stand te brengen. Naast minder handelsprotectie en minder restrictieve maatregelen ten aanzien van 'Foreign Direct Investment' (FDI), is ook meer ontwikkelingshulp voor verbetering van instituties en voor infrastructuur nodig.

Vanwege het feit dat landen in vele opzichten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om tot een eenduidig pakket van maatregelen en instituties te komen die pro-poor groei kunnen bewerkstelligen. In navolging van de OECD is het goed om alle beleidsmaatregelen en instituties steeds op pro-poor effecten te toetsen aan de hand van het volgend analytisch kader:

- stimulanzen tot ondernemen en investeren;
- toename van productiviteit, concurrentie en innovatie;
- versterken van internationale betrekkingen;
- verbeteren van markttoegang en marktwerking;
- verminderen van risico's en kwetsbaarheid.

Een pro-poor beleid moet in principe aan alle private sector activiteiten en ondernemingen ten goede kunnen komen, waarbij wel degelijk extra aandacht voor bepaalde regio's en sectoren nodig is. Pro-poor groeibeleid zal in eerste instantie moeten bestaan uit het verminderen van discriminatie tegen en uitsluiting van armen en vervolgens uit maatregelen die bewerkstelligen dat de armen daadwerkelijk van de ruimere mogelijkheden gebruik kunnen maken. Deze maatregelen zullen veelal generiek en in veel mindere mate selectief moeten zijn. De juiste combinatie hangt af van de specifieke situatie.

Een beleid specifiek gericht op het bevorderen van Klein- en Midden Bedrijf (SME's) moet niet nagestreefd worden, omdat dit eerder tot verstoring van markten dan tot groei en armoedevermindering leidt. Wel moet bestaande discriminatie van SME's worden opgeheven.

In het algemeen laten het Poverty Reduction Strategy proces (PRS) en de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) nog veel te wensen over. De PRS hoort essentieel te zijn voor het tot stand brengen van armoedevermindering. De PRSP dient aan te geven hoe dit doel bereikt moet worden. De effectiviteit van maatregelen om private sector ontwikkeling te bevorderen hangt in grote mate af van de kwaliteit van de PRS

6 Promoting the Supply-Side Response: Technical and Financial Assistance, in: *Promoting Pro-Poor Growth – Private Sector Development*, OECD, Paris 2006, pp. 40-46.

en het PRSP. Groei, pro-poor groei, armoedevermindering en de bijdrage van private sector ontwikkeling daaraan zullen alleen in voldoende mate tot stand komen wanneer de kwaliteit van private sector ontwikkeling en PRSP adequaat is. Dit houdt in dat private sector ontwikkeling gericht op groei en pro-poor groei een belangrijker plaats moet krijgen binnen de PRSP's en dat het PRS-proces en de PRSP's simultaan in kwaliteit verbeterd moeten worden.

Hoofdstuk IV

Vraag 2: Wat zijn de gevaren van te veel sturing door overheden en donoren? Het WDR 2005 geeft aan dat hoe specifiekere een maatregel of interventie is, hoe groter de kans op falen, waarmee het belang van op specifieke bedrijfstakken of bedrijven gerichte maatregelen ter discussie komt te staan.

Verbetering van het algemene investeringsklimaat zal leiden tot versnelling van economische groei, en ook tot inkomensgroei voor de armen. Wil men pro-poor groei bewerkstelligen, dan zullen versneld en/of additioneel aandacht en hulpmiddelen nodig zijn voor de markten, sectoren en regio's waar veel armen leven en actief zijn. Het gaat hierbij om: verbetering van instituties, verbetering van toegang tot en functioneren van markten, een 'level playing field', investeren in infrastructuur, onderwijs en gezondheid, het stimuleren van toegang tot de formele economie, meer technische assistentie en financiële diensten, geen subsidies voor ondernemingen of intermediaire organisaties (eventueel wel voor eindgebruikers). Zulke interventies, die men 'selectief' kan noemen, zullen pro-poor groei teweeg kunnen brengen.

Te vermijden zijn selectieve interventies in de vorm van steun aan individuele activiteiten, bedrijven of groepen van bedrijven. Deze zullen vaker wel dan niet tot schade van de nationale economie leiden als gevolg van het maken van verkeerde keuzes bij 'picking winners', 'rent seeking' gedrag en niet-kosteneffectieve oplossingen.

Hoofdstuk V

Vraag 3: Op welke wijze kan de positieve rol van Foreign Direct Investment worden versterkt, in de zin dat de investeringen van buitenlandse bedrijven zoveel mogelijk bijdragen aan werkgelegenheid en aan het stimuleren van lokale bedrijven?

FDI heeft duidelijk voordelen boven andere vormen van buitenlands kapitaal. Er ontstaat geen schuld en vergoeding vindt alleen plaats indien er winst wordt gemaakt en dan pas na inhouding van winstbelasting. De FDI-stroom is stabiel gebleken dan die van leningen, omdat deze bedrijfsinvesteringen moeilijk teruggetrokken kunnen worden. FDI is vooral gewild omdat het samengaat met een efficiënte vorm van kennisoverdracht op het gebied van productie, management, marketing etc., die leidt tot meer integratie in de wereldeconomie. Over het algemeen zullen buitenlandse eigenaren zich niet anders dan binnenlandse eigenaren gedragen. Wanneer echter een beperkt aantal bedrijven een belangrijke sector van de economie zou domineren, kan dat de beleidsruimte van de overheid beperken en daarom ongewenst zijn.

De mogelijkheden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om de armoedeverminderende effecten van FDI in ontwikkelende landen te versterken liggen vooral op het terrein van het investeringsklimaat, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Daarnaast zou Nederland zich kunnen richten op verbetering van publiek-private samenwerking bij het ontwikkelen van risicoverminderende instrumenten zoals garanties en verzekeringen, maar ook van nieuwere instrumenten als derivaten voor landen, regio's of industrieën met een grote concentratie van armen. Onderzocht zou

kunnen worden in hoeverre OS-steun, bijvoorbeeld door (gedeeltelijke) herverzekering of contragarantie, mogelijk is voor organisaties zoals MIGA (Multilateral Investment Guarantee Agency) en FMO (Nederlandse Financierings Maatschappij voor Ontwikkelingslanden). Hierdoor zou het mogelijk zijn verzekeringen, garanties of derivaten (afgeleide financiële producten, zoals opties en termijncontracten) voor risico's aan te bieden, voor zulke landen of regio's of activiteiten waar dit nu niet mogelijk is.

FDI wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het investeringsklimaat. Dit laatste is weer afhankelijk van het goed functioneren van markten voor arbeid, kapitaal, goederen en diensten. Het zou dan ook onjuist zijn om veranderingen aan te brengen in de uitkomsten van het marktsysteem, tenzij tijdelijk, namelijk in het geval dat deze markten ernstig verstoord zijn. Hierbij moet dan wel bedacht worden dat tijdelijke bescherming vaak onbeperkt voortduurt.

Werkgelegenheid en het volume van transacties met lokale bedrijven zijn resultaten van het proces van marktwerking dat gekenmerkt wordt door concurrentie. Dat is nu juist de essentie van een 'enabling environment' waarin de private sector floreert, hetgeen leidt tot groei en armoedevermindering.

Met gebruik van regelgeving voor de wijze waarop een investeerder een bedrijf moet organiseren, zoals voorschriften voor het gebruik van binnenlandse producten en diensten, is voorzichtigheid geboden. Ook in het 'World Development Report 2005' wordt gewag gemaakt van negatieve effecten van zulke vereisten, met name inzake technologieoverdrachten en lokale producenten. Veelal leidt dit tot stagnatie en uiteindelijk tot het vertrek van de buitenlandse investeerders.

In de meeste gevallen bestaat het gewenste beleid uit maatregelen die de productiviteit van lokale producenten opvoeren, waardoor de bestaande buitenlandse investeringen beter renderen, hun productie verhoogd kan worden, de lokale werkgelegenheid en het volume van transacties met lokale producenten kan toenemen, hetgeen kan leiden tot additionele FDI. Ook kan een buitenlands bedrijf een ondersteunende rol spelen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen ten aanzien van managementontwikkeling, milieu, bestrijding van corruptie, sociaal beleid en kinderarbeid. De AIV benadrukt in deze het belang van het naleven van de OECD Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions.

Hoofdstuk VI

De informele economie en financiële sector ontwikkeling

Het is duidelijk dat de doelgroep van het OS-beleid en de MDG's, 1,1 miljard mensen die leven van minder dan 1 USD per dag, grotendeels juist in de informele economie een bestaan trachten op te bouwen of te continueren. Meer vrouwen dan mannen zijn actief in de informele economie. Hun bestaan is gekenmerkt door gebrek aan sociale bescherming en een hoge graad van arbeidsonzekerheid. De informele economie biedt geen duurzame oplossing voor armoedevermindering. Om armoedevermindering te bereiken zal het patroon van de groei breed moeten zijn en de armen in de informele economie moeten insluiten. De aandacht zal zich daarbij vooral moeten richten op het bevorderen van werkgelegenheid en (micro)ondernemerschap, om zodoende inkomen te verwerven. Voorts is het van belang om de overgang van personen en activiteiten van de informele naar de formele economie te bevorderen.

Binnen de informele economie lijken de belangrijkste barrières voor formalisering vooral te maken te hebben met wet- en regelgeving, corruptie en toegang tot de financiële sector. De nationale 'enabling environment' speelt daarbij een belangrijke rol. Goed bestuur is een essentiële voorwaarde, niet alleen voor de rechtspositie van mensen, maar ook voor hun economische ontwikkeling.

Wil men resultaat bereiken, dan zal door nationale regeringen en lokale overheden, daarin ondersteund door de internationale financiële instellingen en donoren, per land en per sector gericht beleid ontwikkeld moeten worden. In een dergelijk beleid zouden de volgende vier doelstellingen prioriteit moeten krijgen:

1. Het stimuleren van (micro)ondernemerschap.
 - Het bevorderen van een 'level playing field' voor de armen in het algemeen.
 - Het bevorderen van mogelijkheden om inkomen te verwerven.
 - Het opheffen van barrières die vrouwen beletten deel te nemen aan markten, zoals beleid dat vrouwen in staat stelt land in eigendom te bezitten, te kopen, te verkopen en te erven.
2. Het bevorderen van de overgang van bedrijven van de informele economie naar de formele economie.
 - Institutionele veranderingen en beleid dat enerzijds gericht is op het verminderen van de risico's en de kosten van ondernemerschap, anderzijds op het vergroten van prikkels voor ondernemerschap en investering.
 - Interventies die actoren in de informele economie helpen om graduele stappen te zetten in het formaliseringsproces, zoals het creëren van associaties met een formele status om toegang te verzekeren tot microkrediet, verzekeringen, landrechten en markten.
3. Geleidelijke afschaffing en vereenvoudiging van voorschriften, vergunningen, procedures etc. Het verminderen van regelgeving in de formele economie door afschaffing van regels die participatie tegenwerken of uitsluiten. Het verminderen van regelgeving in de informele economie, door afschaffing van regels die uitsluiting bevorderen, zoals dat het geval kan zijn met bepaalde vergunningen en heffingen.
4. Het bevorderen van de groei van (de werkgelegenheid in) de formele economie, vooral in de arme regio's.

De financiële sector speelt een centrale rol bij arme mensen de kans te geven deel te nemen aan, en voordeel te laten hebben van economische groei. De AIV beveelt daarom een aanzienlijke versterking en verhoging van de steun aan financiële sector ontwikkeling aan als een goede manier om PSD te bevorderen die leidt tot pro-poor groei.

Een eerste stap zou, naar de mening van de AIV, moeten zijn dat het Directoraat Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) het initiatief neemt om met de ministeries van Financiën en van Economische Zaken een gezamenlijke strategie en werkverdeling voor financiële sector ontwikkeling te formuleren. Gezien de complementariteit van verantwoordelijkheden, competenties en deelname aan internationaal overleg tussen deze drie ministeries, zou een gezamenlijke strategie en een duidelijke werkverdeling op het brede terrein van financiële sector ontwikkeling de coherentie en daarmee de effectiviteit van de activiteiten van de Nederlandse overheid op dit gebied kunnen vergroten.

Financiële sector ontwikkeling betreft zowel de publieke sector (wet- en regelgeving, toezicht, controle) alsook de private sector (bedrijfsvoering, schaalvergroting, etc.) en

vooral een goede samenwerking tussen de twee. De AIV beveelt daarom aan dat het DGIS bij het voorbereiden van deze gezamenlijke strategie het publiek-private platform voor financiële sector ontwikkeling NFX (Netherlands Financial Sector Development Exchange) inschakelt, waarvan zij medeoprichter is.

Als hoofdlijnen voor deze strategie en een daarop gebaseerd werkplan suggereert de AIV twee thema's centraal te stellen:

- a. risico's verminderen 'risk management';
- b. de toegang tot financiële diensten verbeteren 'access to finance'.

Bij risicovermindering gaat het enerzijds om het verbeteren van regelgeving, toezicht en controle op de financiële sector en anderzijds om het stimuleren van de ontwikkeling van instrumenten als verzekeringen, garanties en derivaten die op kleine schaal aan boeren, ondernemers en huishoudens aangeboden kunnen worden.

Bij het verbeteren van de toegang tot financiële diensten gaat het om het vergroten en versterken van de banden tussen microfinancieringsinstellingen en het bestaande financiële systeem. Microfinanciering speelt een belangrijke rol bij het vergroten van de aandacht voor private sector ontwikkeling en voor financiële sector ontwikkeling bij het streven naar armoedevermindering. Waar niemand twijfelt aan het belang van microfinanciering voor armoedevermindering zijn er ook problemen aan de microfinancieringsinstellingen verbonden. Deze hebben te maken met hun bereik, omvang, productenassortiment en passieve financiering. Daarom is het van belang om een zogenaamde 'inclusive financial sector' tot stand te brengen, gekenmerkt door veiligheid van besparingen, en kredietverlening aan arme huishoudens, alsmede aan micro-, kleine- en middelgrote ondernemingen. Daarnaast door het aanbieden van verzekerings- en betalingsfaciliteiten. Een tweede en gelijkwaardige doelstelling is versterking van de vaak nog fragiele financiële systemen.

Deze twee thema's die de recente inzichten in de rol van financiële sector ontwikkeling bij armoedevermindering comprimeren, sluiten goed aan bij de traditionele positie van Nederland in internationaal financieel overleg en bij de benadering van de multilaterale financiële instellingen die op dit terrein leidend zijn en, ten slotte, bij de mogelijkheden van Nederland om hulp te bieden.

Hoofdstuk VII

Vraag 4: Wat zijn in dit verband naar uw inzicht de relatief sterke en zwakke kanten van, en mogelijke verbeterpunten voor, de diverse instrumenten die ik tot mijn beschikking heb om het bedrijfsleven een grotere rol te laten spelen bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?

Bij het beoordelen van het geheel van inspanningen van de Nederlandse overheid gericht op PSD heeft de AIV zich met betrekking tot het instrumentarium twee vragen gesteld. Allereerst: 'Doen we de goede dingen?' Ten tweede: 'Doen we de dingen goed?' In het kader van deze twee vragen heeft de AIV getracht na te gaan in hoeverre het DGIS PSD-bedrijfsleveninstrumentarium aansluit op een aantal kernelementen die deel uitmaken van een private sector beleid dat leidt tot groei en pro-poor groei en voldoet aan een aantal kwaliteitseisen. De AIV benadrukt dat het hierbij niet om een blauwdruk gaat maar om een denkmodel, een aanpak die gebaseerd is op kennis en ervaring, ook in het bedrijfsleven.

De AIV heeft het beeld gekregen van een organisch gegroeid, omvangrijk bouwwerk van inspanningen, waarin pas later ordening is aangebracht onder het thema private sector

ontwikkeling. Dit is heel wel te begrijpen gezien de recent toegenomen belangstelling voor dit terrein en het belang dat er nu aan wordt toegekend. Hierdoor lijkt samenhang tussen de instrumenten te ontbreken en worden de instrumenten op deelgebieden op vele, niet altijd even duidelijke wijzen ingedeeld. Een consistent beleidskader gebaseerd op lessen uit het verleden ontbreekt.

In dit kader spelen strategie, operationalisering van de strategie, evaluatie en toetsing de belangrijkste rol. Hierbij gaat het in feite om twee niveaus van planning. Een planningproces begint met het opstellen van een strategie. Zo'n strategie zal enerzijds gebaseerd worden op externe kennis en informatie, zoals gezaghebbende studies van multilaterale organisaties, zoals Wereldbank, International Monetary Fund (IMF), OESO etc. en anderzijds op interne kennis en ervaring, mogelijkheden, competenties en (politieke) prioriteiten. Zo'n strategie zal met een te bepalen frequentie geëvalueerd moeten worden, waarna vervolgens een actualisering plaatsvindt. Bij evaluatie wordt gekeken naar de voortgang van de processen die belangrijk zijn voor PSD en naar de mate waarin PSD plaatsvindt. Op deze wijze wordt in een dynamisch proces vastgesteld *'waaraan gewerkt moet worden'*.

Na het vaststellen van de strategie volgt de operationalisering. Het gaat daarbij om het vertalen van de strategie in concrete acties en instrumenten die nodig zijn om het beoogde doel te bereiken. Hiervoor moeten keuzes gemaakt worden, prioriteiten gesteld en deeldoelstellingen geformuleerd. Daarbij moet tevens rekening gehouden worden met het belang van de onderscheiden actiegebieden voor zowel de betreffende landen als voor het bereiken van de gestelde doelen. Eveneens met de inspanningen van andere donoren en instellingen en met de Nederlandse competenties en capaciteiten. Voor de activiteiten, instrumenten etc. die hieruit voortvloeien moeten meetbare doelen worden gesteld. Niet op het hoge niveau van *'wat is de bijdrage aan PSD?'*, maar op een praktisch niveau van *'welke vooruitgang is geboekt?'* (bijvoorbeeld bij het opzetten van een kadaster). Deze toets zou bijvoorbeeld elke twee jaar plaats kunnen vinden onder verantwoordelijkheid van de met de uitvoering belaste organisatie. Langs deze weg wordt het *'hoe moet worden gewerkt?'* voortdurend geoptimaliseerd. Wanneer deze systematiek gevolgd zou worden, worden bij het beoordelen van individuele instrumenten geen oneigenlijke vragen gesteld zoals *'wat is de bijdrage aan PSD?'* of nog verder reikend *'wat is de bijdrage aan PPG?'*.

De AIV komt vervolgens tot de volgende conclusies en aanbevelingen:

Binnen het bestaande PSD-bedrijfsleveninstrumentarium lijkt relatief weinig aandacht te zijn voor de verbetering van de nationale beleidsomgeving in ontwikkelingslanden, terwijl juist dat nationale beleidsniveau een voorwaarde is voor PSD, economische groei en pro-poor economische groei. Het instrumentarium geeft weinig aandacht aan verbetering van het nationale investeringsklimaat en in zeer beperkte mate aan de financiële sector.

In kwantitatieve zin is het grootste deel van de instrumenten gericht op het financieren van infrastructuur waarbij investeringen en/of export van Nederlandse bedrijven betrokken zijn. Vanwege binding kan dit leiden tot prijsopdriving. Of deze instrumenten niet meer het karakter van exportbevordering hebben en of ze wel een bijdrage leveren aan (pro-poor) economische groei is niet duidelijk.

Subsidies worden soms ten onrechte gebruikt in plaats van garanties om investeringen te bevorderen. Waar het de bedoeling is om risico's te verminderen wordt in het

bestaande bedrijfsleveninstrumentarium regelmatig gebruik gemaakt van subsidies, terwijl dit eigenlijk garanties of verzekeringen zouden moeten zijn.

Op basis van de ter beschikking staande informatie en inzichten verkregen door middel van gesprekken met vertegenwoordigers van diverse organisaties komt de AIV tot de conclusie dat op dit moment onvoldoende strategie en sturingsmogelijkheden op het gebied van PSD aanwezig zijn. Juist daarom pleit de AIV voor een fundamentele (her)formulering van een integraal PSD-beleid. Daarin moeten keuzes gemaakt worden, prioriteiten worden gesteld en doelen worden geformuleerd. Met bijvoorbeeld een tweejarige cyclus van plannen, uitvoeren, toetsen aan het bereiken van doelen en bijsturen zou dit proces gedynamiseerd moeten worden. Gegeven de belangrijke rol die PSD heeft bij het totstandbrengen van groei en pro-poor groei is de AIV van mening dat € 285 miljoen voor PSD-bedrijfsleveninstrumenten wel heel bescheiden overkomt op het totaal van de ODA-begroting van 4,2 miljard euro in 2005.

De AIV meent dat de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) een speciale taak heeft op het gebied van het verschaffen van een volledig overzicht op PSD-terrein, alsook voor wat betreft de coherentie van deze PSD-bedrijfslevenprogramma's. Daarnaast meent de AIV dat aansturing vanuit een centraal punt, en wel de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, daarbij instrumenteel kan zijn.

Het beleid zou zich vooral moeten richten op het scheppen van de juiste condities, het vervullen van de noodzakelijke voorwaarden en minder op concrete, directe steun in enigerlei vorm aan ondernemingen.

Er zou meer gestuurd kunnen worden op synergie tussen de instrumenten. Op dit moment berust dit meer op toevalligheden dan op gericht beleid.

De AIV vraagt zich af of er gegeven het grote aantal instrumenten in de vorm van fondsen die door de FMO worden beheerd, geen sprake is van aanzienlijke versnippering en inflexibiliteit ten nadele van de effectiviteit en efficiëntie van de FMO. Het verdient aanbeveling het totale bedrag van de diverse fondsen te vervangen door een equivalente jaarlijkse bijdrage van de Staat aan het eigen vermogen van de FMO, vergezeld van een aantal afspraken tussen de Staat en de FMO over de diverse bestedingsrichtingen. De AIV is zich ervan bewust dat dit ook een aantal regels met zich meebrengt voor de Staat en de FMO inzake risicodeling en concessionaliteit van de financieringen, maar acht de winst aan flexibiliteit, effectiviteit en efficiëntie aanzienlijk groter.

Het PSD-bedrijfsleveninstrumentarium zou meer gericht moeten worden op het versterken van het nationale investeringsklimaat, onder meer door het opheffen van belemmeringen en het verminderen van risico's. Hetzelfde geldt voor de versterking van de financiële sector met extra aandacht voor het verbeteren van de toegang tot financiële diensten voor de armen, inclusief (micro)financiering. Om ontwikkelingslanden in staat te stellen strategieën voor toegang tot financiële diensten te ontwikkelen en te implementeren, is samenwerking tussen diverse 'stakeholders' noodzakelijk. In dit verband zou de minister het publiek-private platform voor financiële sector ontwikkeling NFX kunnen vragen met het Microfinancieringsplatform samen te werken.

II Armoedebestrijding, groei, en pro-poor groei

II.1 Inleiding

In dit en het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op de eerste vraag van de minister:

‘Bestaat de mogelijkheid om private sector ontwikkeling van overheidswege zodanig te stimuleren dat de bijdrage aan armoedebestrijding wordt gemaximaliseerd? Heeft het bijvoorbeeld zin om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven (zoals SME) meer specifiek van belang zijn, wat voor maatregelen zijn dat dan, en hoe kunnen ze worden geïdentificeerd en geïntegreerd in een PRSP?’

Deze vraag is in de internationale literatuur uitvoerig onderzocht en de resultaten zijn samengevat in publicaties van vooral de Wereldbank⁷ en de OECD⁸. Deze resultaten betreffen echter meer algemene tendensen, richtlijnen, inzichten en dergelijke, die alleen in de context van een land specifiek en praktisch kunnen worden uitgewerkt. In de hoofdstukken II en III zal de vraag voornamelijk behandeld worden vanuit een macro-economisch gezichtspunt. In de daarop volgende hoofdstukken wordt dit meer specifiek uitgewerkt aan de hand van informatie, verkregen van ondernemers en ondernemersorganisaties, ambassades, internationale instellingen en dergelijke.

Om antwoord te kunnen geven op de eerste vraag van de minister wordt deze in vier partiële analyses uitgesplitst:

- (i) wat is de relatie tussen economische groei en armoedevermindering?
- (ii) welke factoren zijn relevant bij het tot stand komen en/of brengen van groei?
- (iii) hoe kan groei tot pro-poor groei gemaakt worden?
- (iv) wat is de bijdrage van private sector ontwikkeling aan groei en pro-poor groei?

Partiële analyses (i) t/m (iii) komen in hoofdstuk II aan de orde. Partiële analyse (iv) wordt in hoofdstuk III gepresenteerd. De samenvatting van hoofdstuk II wordt meegenomen bij die van hoofdstuk III, bij de beantwoording van de eerste vraag van de minister.

II.2 De relatie tussen economische groei en armoedevermindering

De belangrijkste bevindingen⁹ op dit terrein zijn de volgende:

7 Zie World Development Report 2005, *A Better Investment Climate for Everyone*, en World Development Report 2006, *Equity and Development*.

8 Zie OECD, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, OECD, Paris 2004. OECD, *Promoting Pro-Poor Growth – Private Sector Development*, OECD, Paris 2006.

9 Zie OECD 2004, pp. 13-14. ‘There is now widespread agreement that increasing average incomes (gross domestic product (GDP) per capita) is a necessary condition for reducing poverty and that the higher the rate of growth, and the longer it is sustained, the more rapid the process of poverty reduction. Across countries and time periods, it has been found that, as average incomes rise, the incomes of the poorest fifth of the population rise proportionally. Over long time periods, between 66% and 90% of the reduction in poverty can be explained by changes in average incomes’.

- Groei van het inkomen per hoofd van de bevolking is een noodzakelijke voorwaarde voor armoedevermindering.
- Hoe hoger het groeipercentage en hoe langduriger de groei, des te sneller gaat het proces van armoedevermindering.
- Het blijkt dat, over landen en tijdperiodes genomen, wanneer het inkomen per hoofd van de bevolking stijgt, het inkomen per hoofd van de armste 20% van de bevolking evenredig stijgt.
- Over een langere periode van tijd kan tussen de 66% en 90% van armoedevermindering verklaard worden door veranderingen in gemiddelde inkomens.

Voor meer informatie hierover wordt verwezen naar de hieronder vermelde bronnen.¹⁰

Belangrijk is te onderkennen dat bovenstaande bevindingen alleen betrekking hebben op gemiddelden en dat er een aanzienlijke variantie om deze gemiddelden heen is. Zo laat bijvoorbeeld een van de bovengenoemde empirische analyses zien, dat 66% tot 90% van de totale variantie in armoedevermindering samenhangt met economische groei en het restant met veranderingen in de onderliggende inkomensverdeling.¹¹ Dit heeft als consequentie dat bij het bepalen van de mate van armoedevermindering als gevolg van economische groei in een land een onderscheid tussen een *groeï-* en een *verdelingscomponent* noodzakelijk is. Deze componenten kunnen elkaar versterken – namelijk bij een meer gelijke inkomensverdeling – of tegenwerken bij een meer scheve verdeling. In het eerste geval is sprake van pro-poor groei, in het tweede niet.

Het is dus belangrijk de omstandigheden te kennen – en te kunnen beïnvloeden – waaronder de twee componenten elkaar versterken. Onderdeel II.4 van dit hoofdstuk gaat hier verder op in.

II. 3 Welke factoren bevorderen economische groei?

Groei van het inkomen per hoofd van de bevolking komt tot stand door accumulatie van fysiek- en menselijke kapitaal en productiviteitsgroei. Factoraccumulatie en productiviteitsgroei in een land zijn op hun beurt afhankelijk van de geografische locatie, de mate van participatie in de internationale handel en kapitaalstromen, en de kwaliteit van de binnenlandse instituties.¹² De omstandigheden die te maken hebben

¹⁰ Zie William Easterly, *The Elusive Quest for Growth*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 2001, p. 14. Voor een wetenschappelijke onderbouwing van deze resultaten, zie: WDR 2006, pp. 84-85; Guillermo E. Perry et al, *Poverty Reduction and Growth: Virtuous and Vicious Circles*, The World Bank, Washington DC, 2006, chapter 4; OECD 2004, pp. 13-16. Waar in deze drie bronnen de desbetreffende resultaten gebaseerd zijn op macro-economische analyse (cross-country regressieanalyses) worden zij bevestigd door micro-economisch onderzoek op het niveau van huishoudingen in 8 Afrikaanse landen gedurende de jaren '90: Luc Christiaensen, Lionel Demery, and Stefano Paternostro, *Macro and Micro Perspectives of Growth and Poverty in Africa*, The World Bank Economic Review, Volume 17, 2003, Number 3, pp. 317-347.

¹¹ Zie WDR 2006, p. 85 en p. 237, voetnoot 29.

¹² Zie Dani Rodrik, *Introduction: What do we learn from Country Narratives?* In Dani Rodrik (ed). *In Search of Prosperity*, Princeton University Press, Princeton and Oxford, 2003, p. 4; *UN Millennium Project*, 2005, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York (Sachs report), p. 28.

met geografische locatie zoals afstanden, klimaat, aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen en dergelijke zijn slechts op langere termijn en ten koste van aanzienlijke investeringen te wijzigen. De relatie van geografische locatie met economische groei is overigens tot voor kort onderbelicht geweest.¹³ Thans worden echter naast gebrekkige instituties, vooral een ongunstige geografische locatie en een gebrek aan natuurlijke hulpbronnen als voornaamste oorzaken van het voortbestaan van 'poverty traps' genoemd.¹⁴

Verdere integratie in de wereldeconomie – internationale handel en kapitaalstromen – gaat gepaard met snellere groei. Het belang van grotere participatie in met name internationale handel moet echter niet worden overschat. Uit recente literatuuroverzichten blijkt wel dat er sterke aanwijzingen zijn dat meer openheid door middel van handelsliberalisatie gepaard gaat met een versnelling van het tempo van economische groei op langere termijn. Echter het onweerlegbaar bewijs hiervoor ontbreekt. Bovendien leidt handelsliberalisatie alléén beslist niet tot snellere groei. Dit is alleen het geval in samenhang met een beter investeringsbeleid en beter functionerende instituties.¹⁵ Ook blijkt handelsliberalisatie lang niet altijd een van de belangrijkste determinanten voor armoedevermindering te zijn. De daaraan gerelateerde verdelingseffecten kunnen ook ten nadele van de armen uitvallen.¹⁶

Het is dus van belang na te gaan wat de mogelijke gevolgen van verdere handelsliberalisatie zijn voor economische groei en armoedevermindering, vooral de gevolgen in het kader van de zogenaamde Doha-ronde onderhandelingen. Eerdere studies van onder meer de Wereldbank en van het Center for Global Development komen tot aanzienlijke, positieve resultaten van verdere handelsliberalisatie. De welvaartswinsten voor de wereld als geheel bij volledige liberalisatie komen uit op 1,0% - 1,4% van het wereld BBP. Voor de ontwikkelingslanden bedraagt de welvaartswinst 1,4% - 2,5%.¹⁷ Meer recente modelberekeningen komen echter uit op aanzienlijk kleinere welvaartswinsten: niet meer dan 40% - 50% van de eerder genoemde wereldwelvaartswinsten, waarvan niet meer dan 30% bij de ontwikkelingslanden terecht komt.¹⁸

13 De enige uitzondering is: Paul Krugman, *Development, Geography and Economic Theory*, The MIT Press, Cambridge, Massachusetts and London, England, 1995.

14 Jeffrey D. Sachs, *Institutions Matter, but Not for Everything, Finance and Development*, June 2003, Volume 40, Number 2, pp. 38-41; Jeffrey D. Sachs, *The End of Poverty*, The Penguin Press, New York, USA, 2005, chapter 3; UN Millennium Project, 2005, *Investing in Development: A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals*, New York.

15 Zie L. Alan Winters (2004), *Trade Liberalization and Economic Performance, An Overview*, The Economic Journal 114 (February), pp. 4-21.

16 L. Alan Winters, Neil McCulloch and Andrew McKay, *Trade Liberalization and Poverty: The Evidence So Far*, *Journal of Economic Literature*, Vol. XLII (March 2004), pp. 72-115.

17 World Bank 2002, *Global Economic Prospects and the Developing Countries 2002: Making Trade Work for the World's Poor*, World Bank, Washington DC, 2002; William R. Cline, *Trade Policy and Global Poverty* Center for Global Development and Institute for International Economics, Washington DC, June 2004.

18 Sandra Polaski, *Winners and Losers: Impact of the Doha Round on Developing Countries*, Carnegie, Endowment for International Peace, Washington DC, 2006. Thomas W. Herkel and L. Alan Winters (eds), *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*, World Bank and Palgrave Macmillan, Washington DC and New York, N.Y., 2006. Chapter 1, pp. 3-30.

In hoofdstuk V van dit Advies gaat de AIV uitvoerig in op de rol en het belang van FDI voor groei, pro-poor groei en armoedevermindering in ontwikkelingslanden. Hier beperkt de AIV zich tot de volgende opmerkingen. De voordelen van FDI zijn welbekend, namelijk een hogere investeringsquote dan de binnenlandse spaarquote, overdracht van technologie en management, een mogelijke katalysator voor binnenlandse investeringen, training en een positief effect op de lopende rekening van de betalingsbalans. Wanneer het aandeel FDI in het BBP van een ontwikkelingsland met één procent toeneemt, blijkt het BBP per hoofd van de bevolking met 0,4% - 0,7% te stijgen, mits er voldoende binnenlandse capaciteit is om de bijbehorende technologie te absorberen.¹⁹ Dit maakt FDI tot een belangrijke factor voor economische groei in ontwikkelingslanden.

Veruit de belangrijkste factor om tot snellere economische groei te komen is de kwaliteit van binnenlandse instituties. Hierbij is zelfs sprake van een causaal verband.²⁰ Wel komt dan direct de vraag naar voren wat onder instituties moet worden verstaan. Hiervoor kan het best aangesloten worden bij de omschrijving van de pionier op dit gebied, Douglass C. North: 'the rules of the game in a society the humanly devised constraints that shape human interactions'.²¹ De Wereldbank omschrijft instituties wat ruimer: 'institutions are the rules, including behavioural norms by which agents interact and the organizations that facilitate coordination of human action'.²² Dat wil zeggen dat het niet alleen gaat om normen en regels, maar ook om de daarmee corresponderende organisaties. Dezelfde Douglass North stelt dat 'how effectively agreements are enforced is the single most important determinant of economic performance'.²³ De bescherming van eigendomsrechten is de andere meest genoemde relevante institutie.

In de tegenwoordig meestal gebruikte zes groepen van indicatoren voor de kwaliteit van instituties vallen beide hierboven genoemde instituties (bescherming van eigendomsrechten en 'effectively enforced agreements') onder de indicator 'rule of law' (de kwaliteit van de rechtsstaat). De andere vijf zijn: democratie, politieke stabiliteit, effectiviteit van de publieke sector, kwaliteit van de regelgeving en het tegengaan van corruptie.²⁴ Er bestaat echter geen eenduidige, optimale set van instituties voor het bereiken van groei. Vaak zijn er meerdere manieren om eenzelfde doelstelling te

19 A.P. Thirlwall, *Growth and Development*, Macmillan, London, 1999, pp. 400-402.

20 Zie Dani Rodrik and Arvind Subramanian, *The Primacy of Institutions*, Finance and Development, June 2003, Volume 40, Number 2, pp. 31-34; Hali Edison, *Testing the Links*, Finance and Development, June 2003, Volume 40, Number 2, pp. 35-37.

21 Douglas C. North, *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*, Cambridge University Press, New York, 1990, p. 3.

22 World Development Report 2002: *Building Institutions for Markets*, World Bank, 2002, p. 38.

23 Zie Erik Berglöf and Stijn Claessens, *Enforcement and Good Corporate Governance in Developing Countries and Transition Economies*, The World Bank Research Observer, Volume 21, Number 1, Spring 2006, pp. 123-150.

24 Zie Daniel Kaufmann, Aart Kraay, Massimo Mastruzzi, *Governance Matters III: Governance Indicators for 1996, 1998, 2000 and 2002*. The World Bank Economic Review, Volume 18, 2004, Number 2, pp. 253-287.

bereiken. De interactie tussen instituties is van belang. Dit houdt in dat de effecten van een beleidspakket als geheel bekeken moeten worden in plaats van alleen de effecten van onderdelen van zo'n pakket.²⁵ Onder de democratische instellingen vallen vanzelfsprekend ook de emancipatoire instellingen, zoals de vakbeweging en de boerenbonden.

Daarnaast laten de voorbeelden van China en India zien dat om aanzienlijke positieve resultaten ten aanzien van groei te behalen, het ineens doorvoeren van uitgebreide en vergaande hervormingen niet altijd noodzakelijk is.²⁶ Zo blijkt China al 20-25 jaren een zeer snelle groei van het Gross Domestic Product (GDP) te kennen: ongeveer 10% jaarlijks. Opvallend daarbij is dat van de hervormingen die daarvoor nodig lijken te zijn – allereerst politieke democratisering, gevolgd door stabilisatie, liberalisatie en privatisering – in de praktijk wel stabilisatie, maar geen volledige liberalisatie en geen of slechts geringe democratisering en privatisering hebben plaatsgevonden. In feite is in China een efficiency verhogend, partieel vrijemarktsysteem ingevoerd, waarbij rekening is gehouden met de belangen van de heersende klasse. Een en ander heeft wel geleid tot aanzienlijke groei en armoedevermindering.²⁷

In India zijn begin jaren 80 in beperkte mate hervormingen ingevoerd die een significante groeiversnelling ten gevolge hadden. In de periode 1980-1990 groeide het GDP jaarlijks met 5,9%, tegenover 3,7% jaarlijks gedurende de periode 1950-1980. Begin jaren 90 zijn opnieuw hervormingen doorgevoerd, nu op grotere schaal en verdergaand. Deze hervormingen hadden wederom een groeiversnelling tot gevolg, die echter dit keer duidelijk geringer was. Van 1990-2000 groeide het GDP jaarlijks met 6,2%, tegenover 5,9% in de jaren tachtig.²⁸ Waarschijnlijk is dit een gevolg van het feit dat een eerste stap op de weg van hervormingen, ook al is deze beperkt van omvang, grotere, positieve effecten heeft op de ondernemingsgeest van mensen, dan daaropvolgende hervormingsmaatregelen. Het gaat overigens hierbij niet alleen om grotere landen. Ook in Zuid-Korea medio jaren 60, en in Chili aanvang jaren 80, heeft zich hetzelfde verschijnsel voorgedaan.²⁹

Dat het implementeren van een relatief klein deel van een hervormingsprogramma al grote effecten ten aanzien van inkomensarmoede kan hebben – vooral ten aanzien van de zogenaamde 'headcountindex' – beschouwt de AIV als positief nieuws. Tegelijkertijd moet hierbij wel worden bedacht dat dan in het algemeen sprake is van een inkomensverbetering van 1\$ tot slechts 2\$ per dag. Bovendien is er ten aanzien van India groeiende bezorgdheid inzake de kwaliteit van de publieke sector (gezondheid, onderwijs, watervoorziening), alsmede of het hoge groeitempo van de economie gehandhaafd kan blijven. Dit laatste geldt ook voor China. Ten aanzien van beide

25 Zie Winters (2004), p. 14.

26 Zie Rodrik (2003), p. 16.

27 Yingyi Qian, *How Reform Worked in China*, in Dani Rodrik (2003), pp. 297-333.

28 J. Bradford DeLong, *India since Independence: An Analytic Growth Narrative*, in Dani Rodrik (2003), pp. 184-2004.

29 *The Economist*, Economics focus; *Development piecemeal*, August 7th, 2004, p. 63.

landen kan men zich afvragen of het niet tijd wordt voor nieuwe hervormingen.³⁰

II. 4 Hoe kan groei tot pro-poor groei gemaakt worden?

In het algemeen kan worden gesteld dat ‘The policies that promote growth are probably not that different from those that target the poor directly.’³¹ De beste analyse annex aanbevelingen hierover vindt men in het meest recente OECD-rapport over private sector ontwikkeling en pro-poor groei.³² Uitgangspunt in dit OECD-rapport is – zoals al eerder in dit advies benadrukt – de bevinding dat maatregelen ter verbetering van het algemene investeringsklimaat leiden tot snellere groei, ook voor de armen. Wil men pro-poor groei – zoals omschreven in de inleiding – tot stand brengen, dan moeten binnen een algemeen hervormingsprogramma prioriteiten worden gesteld. Hierdoor wordt primair of additioneel aandacht gericht op markten, sectoren en regio’s waarin de armen leven en actief zijn. Het gaat hierbij om meer en betere toegang tot productiefactoren in ruime zin, vooral ‘business development services’ en financiële diensten.

Het is van belang om bij het formuleren en implementeren van beleid gericht op groei te focussen op pro-poor effecten. Vaak is het mogelijk om bij beleidsmaatregelen (extra) aandacht te geven aan pro-poor effecten. Dit komt uitgebreid aan de orde in een recente studie inzake de effecten van beleid gericht op pro-poor growth in 13 landen in Azië, Afrika, Latijns-Amerika, alsmede in Roemenië.³³ Ook in deze studie wordt bevestigd dat meerdere pro-poor groei beleidsmaatregelen identiek zijn aan beleid gericht op snellere groei in het algemeen. Daarnaast wordt, evenals de Wereldbank dat doet, aandacht gevraagd voor het focussen op armoedevermindering door het opheffen van barrières voor armen om te participeren in groei. Deze 14-landenstudie geeft ook een goed inzicht in de beleidsinterventies die van belang zijn om de inkomsten van arme huishoudens in de landbouwsector te verhogen. Genoemd worden verbetering van markttoegang en verlaging van transactiekosten; versterken van eigendomsrechten met name met betrekking tot land; financiële en andere stimulansen creëren voor huishoudens en het bijstaan van kleine producenten bij hun pogingen om meer te produceren en met risico’s om te gaan. De 14-landenstudie geeft ook aan welke beleidsinterventies kunnen leiden tot meer toegang voor arme huishoudens tot niet-landbouw inkomsten. Dit zijn onder meer het verbeteren van het investeringsklimaat, meer toegang tot secundair onderwijs in het algemeen en vooral meer toegang tot onderwijs voor meisjes, het introduceren van arbeidsmarktreguleringen waardoor werkgelegenheid van betere kwaliteit kan ontstaan en meer toegang tot fysieke en institutionele infrastructuur. In hoofdstuk III komt de AIV op dit punt terug.

30 The Economist, March 25th, 2006, *Balancing act, a survey of China*; The Economist, August 12th, 2006, *Economics Focus: Light and shade*, p. 57.

31 Dani Rodrik, *Growth versus Poverty Reduction: A Hollow Debate*, *Finance and Development*, Volume 37, Number 4, December 2000, pp. 8-9.

32 Promoting the Supply-Side Response: Technical and Financial Assistance, in: *Promoting Pro-Poor Growth – Private Sector Development*, OECD, Paris 2006, pp. 40-46.

33 Agence Française de Développement, Bundesministerium für Wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung, UK Department for International Development, World Bank, *Pro-Poor Growth in the 1990s: Lessons and Insights from 14 Countries*, World Bank, Washington DC, 2005.

In onderdeel II.2 zagen we reeds dat de mate waarin de armoede in een land afneemt wordt bepaald door een combinatie van een groei- en verdelingscomponent. Of de resultaten van groei pro-poor zijn hangt dus af van de empirische waarden van deze componenten. Een hoge mate van ongelijkheid in de toegang tot productiefactoren in ruime zin, gaat gepaard met een lagere groei en met een grotere waarschijnlijkheid dat de verdelingscomponent een negatief effect heeft op armoedevermindering. In een dergelijke situatie zal groei in minder armoedevermindering resulteren dan in situaties met een minder ongelijke verdeling, dat wil zeggen met meer toegang voor armen tot productiefactoren in ruime zin. Deze waarden zijn beïnvloedbaar door overheidsbeleid. In het World Development Report 2006 wordt uitgebreid aandacht besteed aan hoe de bestaande ongelijkheid in inkomens verminderd kan worden door een vermindering van de ongelijkheid in toegang tot productiefactoren, in economische mogelijkheden en in politieke invloed. Het gaat hierbij om investeringen in de 'human resources' van armen, grotere en meer gelijke toegang tot publieke voorzieningen inzake onderwijs, gezondheid en informatie, garanties ten aanzien van eigendomsrechten (vooral land), een betere positie voor armen in markten (financiële markten, arbeidsmarkt), en een evenwichtig macro-economisch beleid gekenmerkt door goed functionerende instituties.

Hoewel de Wereldbank vooral de vaak aanzienlijke langetermijnbaten van grotere gelijkheid benadrukt, vraagt zij tegelijk ook aandacht voor de mogelijke kortetermijnkosten van een daarop gericht beleid. Deze maatregelen kunnen namelijk de statische en dynamische efficiëntie van de allocatie van productiefactoren in ruime zin nadelig beïnvloeden, met name door het te veel verminderen van individuele prikkels samenhangend met inkomensverschillen.³⁴

Niet alleen door een beleid dat minder ongelijkheid tot gevolg heeft kan economische groei meer pro-poor worden gemaakt, maar ook door aandacht te geven aan het patroon van de groei, zowel naar regio's als naar sectoren. Het blijkt dat een breed gedragen – alle regio's en alle sectoren omvattende – groei niet alleen sneller is, maar ook meer mogelijkheden biedt aan de armen. Dit houdt echter in dat juist in de arme regio's en in die sectoren waarin veel armen actief zijn (landbouw) extra geïnvesteerd moet worden in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Hierdoor kan de lokale economie sneller worden geformaliseerd en de arbeidsproductiviteit worden verhoogd.

Bij het ontwikkelen en implementeren van een dergelijk beleid moet echter worden opgepast om niet te ver te gaan in de richting van zogenaamde selectieve interventies (bijvoorbeeld ten aanzien van gerichte subsidies, kleinbedrijf, directe investeringen). Hierop zal bij de beantwoording van vragen 2 en 3 van de minister in hoofdstukken IV en V terug worden gekomen.

Ten slotte wil de AIV hier nog de aandacht vestigen op het UN Millennium Project rapport 'Investing in Development; A Practical Plan to Achieve the Millennium Development Goals' van Jeffrey Sachs c.s. De AIV heeft in april 2005 een briefadvies gewijd aan dit veelomvattende rapport. Hierin is enerzijds grote waardering geuit voor inhoud en vorm van het rapport, maar anderzijds ook enig kritisch commentaar gegeven ten aanzien van de relatief geringe aandacht voor de rol van het maatschappelijk middenveld, de prioriteit van de verschillende doelstellingen en de financiering, en het

34 World Development Report 2006, p. 88.

belang van goed bestuur in ontwikkeling.³⁵ Het Sachs-rapport is baanbrekend wat betreft de wijze waarop het beschrijft hoe pro-poor groei tot stand kan worden gebracht. Voor het eerst komen alle relevante aspecten van armoede voor het bereiken van de eerste zeven Millenniumdoelstellingen aan de orde. In het Sachs-rapport passeren strategie, infrastructuur, 'scaling-up', instituties, 'civil society', de private sector, conflictpreventie en beheersing, hulp, handel, als ook de benodigde middelen ten aanzien van elk van de relevante aspecten van armoede de revue. Er is dan ook veel voor te zeggen om nationale pro-poor groeiprogramma's te gieten in de vorm van 'MDG-based poverty reduction strategies'. Hiervoor is herziening van het huidige PRS-proces en de daaruit resulterende PRSP's nodig (zie Sachs-rapport, hoofdstuk III en hoofdstuk IV van dit advies).

³⁵ Zie AIV, *Reactie op het Sachs-rapport: Hoe halen wij de Millennium Doelen?*, briefadvies nummer 9, Den Haag, april 2005.

III De bijdrage van private sector ontwikkeling aan groei en pro-poor groei

III.1 Inleiding

In het vorige hoofdstuk is aandacht gegeven aan de relatie tussen economische groei en armoedevermindering; welke factoren relevant zijn bij het tot stand komen en/of brengen van groei; en hoe groei tot pro-poor groei gemaakt kan worden. In dit hoofdstuk zal worden ingegaan op de vraag wat de bijdrage van de private sector is aan economische groei en pro-poor groei. Daarnaast wordt op dat deel van vraag 1 van de minister ingegaan, waarin zij zich afvraagt of het zin heeft om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven (zoals SME) meer specifiek van belang zijn, en op de rol van het PRS-proces en PRSP's bij private sector ontwikkeling.

III.2 De bijdrage van private sector ontwikkeling aan groei en pro-poor groei

III.2.1 *De private sector en het investeringsklimaat*

De private sector is de motor van economische groei. Negentig procent van de bevolking van de ontwikkelingslanden – in sommige landen 95 procent – is actief in de private sector. De bijdrage van de private sector aan economische groei wordt voornamelijk bepaald door het investeringsklimaat. Dit zijn de locatiespecifieke factoren die gezamenlijk de mogelijkheden en prikkels vormen waardoor het bedrijfsleven (ondernemingen en individuen) investeert, werkgelegenheid creëert en tot uitbreiding van activiteiten overgaat. Een goed investeringsklimaat legt samen met een beleid gericht op het investeren in en het mondig maken van mensen, de basis voor een succesvol ontwikkelingsbeleid.

De kwaliteit van het investeringsklimaat wordt bepaald door de risico's en transactiekosten die verbonden zijn aan het investeren en werkzaam zijn in een bedrijf. Deze risico's en kosten zijn op hun beurt afhankelijk van de kwaliteit van wet- en regelgeving, de mate van concurrentie, en het functioneren van financiële markten en markten voor arbeid, informatie, infrastructurele diensten en andere productieve inputs.³⁶ Als zodanig is de kwaliteit van het investeringsklimaat niet verschillend van die van binnenlandse instituties, zoals besproken in II.3 van het vorige hoofdstuk.

In een recente evaluatie van de activiteiten van de Wereldbankgroep (Wereldbank, IFC, en MIGA) ter verbetering van het investeringsklimaat in ontwikkelingslanden en landen in transitie wordt onderscheid gemaakt tussen 'first generation' (macro-economische stabiliteit en handelsbeleid) en 'second generation' hervormingen (administratieve, wet- en regelgevende instituties en activiteiten). Het blijkt dat in de periode 1993-2003 de kwaliteit van het investeringsklimaat slechts een matige verbetering heeft ondergaan, waarbij de ontwikkelingslanden zijn achtergebleven bij de landen in transitie. Bovendien hebben de geconstateerde verbeteringen voornamelijk betrekking op 'first generation' (macro-economisch beleid), en in veel mindere mate op 'second generation' hervormingen (instituties). In het sinds 2004 jaarlijks verschijnende 'Doing Business' rapport van de Wereldbank en IFC wordt uitvoerig gerapporteerd over de regelgeving

³⁶ Zie met name: World Development Report 2005, *A Better Investment Climate for Everyone*, World Bank, Washington DC 2005; pp. 1-5. World Bank Independent Evaluation Group, *Improving Investment Climates*, World Bank, Washington DC, 2006.

die bedrijfslevenactiviteiten in de verschillende landen bevordert en belemmert.³⁷

III.2.2 *Het investeringsklimaat, de bijdrage van handel, Particuliere Buitenlandse Investerings (FDI) en ontwikkelingshulp*

Op het terrein van de *internationale handel* moeten de ontwikkelingslanden hun investeringsklimaat verbeteren door het verminderen van handelsprotectie (tarieven en 'non-tariff barriers'), alsmede door het verbeteren van de kwaliteit van de douane-administratie.³⁸ De geïndustrialiseerde landen moeten bijdragen door niet alleen tarieven, quota en 'non-tariff barriers' op goederen en diensten te verminderen, maar ook door productie- en exportsubsidies in voor ontwikkelingslanden relevante sectoren af te schaffen.³⁹ Echter het belangrijkste voor alle betrokken landengroepen, maar zeker voor de ontwikkelingslanden is, dat de huidige Doha-ronde van multilaterale handelonderhandelingen niet mislukt. Hierdoor zou het voortbestaan van de WTO in het geding kunnen komen. Mede vanwege het aflopen medio 2007 van de zogenaamde 'fast track' bevoegdheden van de president van de VS moeten de desbetreffende onderhandelingen eind 2006 zijn afgerond. Het einde van de WTO zou ernstige consequenties met zich brengen. Er zou een einde komen aan de mondiale internationale samenwerking op het gebied van het handelsverkeer leidend tot een systeem van multilaterale regelgeving dat afdwingbaar is. Samenhangend hiermee zou een versterkte en versnelde beweging ontstaan naar een systeem van preferentiële, vooral bilaterale handelsakkoorden. Daarbij zou de economische macht van de grote landen of landengroepen, veel meer dan nu het geval is, de handelsbetrekkingen bepalen. Ook zou er een einde komen aan een succesvol systeem van geschillenbeslechting, hetgeen ten nadele van vrijwel alle ontwikkelingslanden zou zijn. Ten slotte zouden potentiële welvaartswinsten, misschien geringer van omvang dan men vroeger dacht, niet gerealiseerd worden.⁴⁰

Sinds 1995 zijn in de ontwikkelingslanden vele restrictieve maatregelen op het gebied van *Foreign Direct Investment* afgeschaft. Dit geldt vooral voor de industriële sector, maar in veel mindere mate voor sectoren als elektriciteit, telecommunicatie, transport, en voor banken en verzekeraars.⁴¹ In hoofdstuk V van dit advies wordt uitgebreid op de relatie FDI en het nationale en internationale investeringsklimaat ingegaan.

Tussen 1998 en 2002 bedroeg *de ontwikkelingshulp* voor verbetering van het investeringsklimaat jaarlijks wereldwijd ongeveer 21 miljard dollar. De netto ODA wereldwijd was in die periode jaarlijks ongeveer 55 miljard dollar. Van deze 21 miljard dollar werd het grootste deel aan infrastructuur besteed.⁴² In deze sector is veel hulp gebonden. In Nederland bijvoorbeeld het ORET- en MILIEV- programma. De directe

37 World Bank, *Doing Business in 2006*, World Bank, Washington DC, 2006.

38 WDR 2005, hoofdstuk 5.

39 WDR 2005, hoofdstuk 10.

40 Zie ook: Martin Wolf, *Ten days that should shake the World Trade Organisation*, Financial Times, Wednesday June 21, 2006, p. 17.

41 WDR 2005, hoofdstuk 5.

42 WDR 2005, p. 190.

kosten van binding worden geschat op 10% - 30%. Verder leidt binding tot het beperken van concurrentie, hogere administratieve lasten en het gebruik van minder geschikte technologie. In hoofdstuk VII van dit advies wordt uitgebreider ingegaan op de verschillende (Nederlandse) hulpinstrumenten ter bevordering van de private sector in ontwikkelingslanden.

Naast infrastructuur is technische assistentie ook een belangrijke component van gebonden hulp. In 2003 was 4,4% van alle gecommitteerde hulp op wereldniveau bestemd voor 'aid for trade'.⁴³ De daaraan gerelateerde uitgaven voor infrastructuur bedroegen niet minder dan 25% van de hulptoezeggingen in dat jaar.⁴⁴ De IOB – evaluatie 'Aid for Trade?' laat zien dat het met de doeltreffendheid en doelmatigheid van deze uitgaven, in ieder geval wat betreft de Nederlandse bijdrage, matig tot slecht gesteld was.⁴⁵ (Zie verder hoofdstuk VII).

III.2.3 De private sector, het investeringsklimaat en pro-poor groei

In het recente verleden is onder andere door de 'Commission on the Private Sector and Development' specifieke aandacht geschonken aan de rol van de private sector bij het tot stand brengen van pro-poor groei.⁴⁶ De Commissie komt tot een groot aantal aanbevelingen die betrekking hebben op de publieke sector, op publiek-private partnerschappen, en op acties in de private sector. Voor de publieke sector richten de aanbevelingen zich op het creëren van een goed investeringsklimaat. Voor publiek-private partnerschappen, op gezamenlijke actie van overheid en private sector ten aanzien van de financiële sector, onderwijs en training, en water- en energievoorziening. Voor de private sector, richten de aanbevelingen zich op speciale aandacht van grotere binnen- en buitenlandse bedrijven voor het midden- en kleinbedrijf en voor maatschappelijk verantwoord ondernemen. De specifieke aandachtspunten en aanbevelingen van de Commissie op het gebied van pro-poor groei hebben betrekking op het formaliseren van de informele economie, meer aanbod van financiële producten en aandacht voor de relaties met het midden- en kleinbedrijf. Op alle drie de punten wordt later in dit advies teruggekomen.

Een andere relevante publicatie is de eerder genoemde studie van het 'DAC Network on Poverty Reduction' van de OECD.⁴⁷ In deze belangrijke studie wordt nagegaan welke factoren de private sector in staat stellen om economische groei te versnellen en welke instituties en beleidsmaatregelen er aan bijdragen om groei pro-poor te maken. Er

43 Aid for Trade moet ontwikkelingslanden helpen bij het versterken van hun handelsgerelateerde infrastructuur, het aanpakken van knelpunten aan de aanbodzijde, het verruimen van kennis over internationale handel en het opvangen van aanpassingsproblemen als gevolg van liberalisering. In het kader van de Doha-ronde is hiervoor de Task Force Aid for Trade in het leven geroepen tijdens de 6e Ministeriële Conferentie in Hong Kong.

44 Zie World Bank, *Global Development Finance 2006*, World Bank, Washington DC, p. 82.

45 Ministry of Foreign Affairs, *Policy and Operations Evaluation of Trade-Related Technical Assistance*, IOB Evaluations No. 300, The Hague, October 2005.

46 Commission on the Private Sector and Development, *Unleashing Entrepreneurship: Making Business Work for the Poor*, United Nations Development Programme, New York, 1 March 2004.

47 OECD, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, Paris, 2004.

wordt geconstateerd dat omdat landen in vele opzichten van elkaar verschillen, het onmogelijk is te komen tot een eenduidige set van maatregelen en instituties voor het bevorderen van pro-poor groei.

Wel is het mogelijk een analytisch kader op te stellen aan de hand waarvan nagegaan kan worden of aan zodanige voorwaarden is voldaan dat de private sector groei kan genereren. Aan de hand van dit kader kan tevens worden vastgesteld welke veranderingen in beleid en instituties nodig zijn om pro-poor groei tot stand te brengen.

Dit analytisch kader bestaat uit vijf elementen:

- verschaffen van prikkels tot ondernemerschap en investeren;
- doen toenemen van productiviteit, concurrentie en innovatie;
- versterken van internationale economische betrekkingen;
- verbeteren van markttoegang en marktwerking;
- verminderen van risico en kwetsbaarheid.

Voor elk van deze elementen wordt een aantal relevante instituties en beleidsmaatregelen genoemd (totaal 90) en de bijbehorende pro-poor effecten gespecificeerd (totaal 49). Al met al een uitstekend overzicht voor beleidsmakers om per beleidsterrein de relevante instituties en instrumenten van de 'enabling environment' te kunnen identificeren, alsmede de te bereiken pro-poor groei effecten. De AIV heeft in hoofdstuk VII, die over het PSD-instrumentarium gaat in tabel 7.1 en 7.5 aangegeven welke kernelementen en categorieën vooral van belang worden geacht voor het PSD-instrumentarium.

Een voorbeeld van hoe in een land het investeringsklimaat in de praktijk versterkt kan worden, wordt gegeven in onderstaande box III.1.

Box III.1 International Investment Round Table in Tanzania

In november 2002 vond in de hoofdstad van Tanzania, Dar es Salaam, de eerste bijeenkomst plaats van de International Investment Round Table (IIRT) onder leiding van president Mkapa van Tanzania in aanwezigheid van de toenmalige President van de Wereldbank, Wolfensohn en de Managing Director van het IMF, Kohler. Vertegenwoordigers van grote internationale bedrijven uit de sector van de mijnbouw, het bankwezen, de ICT, het toerisme en de industrie, spraken met de President over hun ervaringen als investeerders in Tanzania. Als dat nodig was gaf de President vervolgens het woord aan zijn vakministers of topambtenaren om tekst en uitleg te geven over de opgeworpen vragen. Het initiatief tot die bijeenkomst vloeide voort uit eerdere contacten tussen de President en vertegenwoordigers van het lokale bedrijfsleven die een strikt informeel en besloten karakter hadden en tot doel hadden de President te informeren over de problemen die zich voordeden op alle mogelijke terreinen zoals de toegang tot krediet, de belastingwetgeving, het functioneren van de commercial courts, en dergelijke.

Inmiddels hebben vijf International Investment Round Tables onder leiding van President Mkapa plaatsgevonden, éénmaal op Zanzibar, éénmaal aan de rand van de Ngorongoro krater, en nog enkele malen in de hoofdstad Dar es Salaam. Een scala aan onderwerpen passeerde de revue. Zo werd in Ngorongoro scherp onderhandeld over een nieuwe belastingwetgeving waarna deze door het ministerie van Financiën opnieuw onder de loep werd genomen en aanzienlijk bijgesteld.

Natuurlijk is een IIRT geen wondermiddel voor alle kwalen waar ook het huidige industriële klimaat in Tanzania nog aan lijdt. Het is echter een goed mechanisme gebleken om problemen op het gebied van ontwikkeling van de private sector op het hoogste niveau onder de aandacht te brengen, waardoor verbeteringen mogelijk werden.

III.2.4 Het PRS-proces en PRSP's

In hoofdstuk II werd reeds op het belang van PRSP's gewezen. Daarnaast wordt in de eerste vraag van de minister aan het PRS-proces gerefereerd. De vraag die naar voren komt is welke rol private sector ontwikkeling speelt in het PRS-proces en wat bekend is over de kwaliteit van de PRSP's en van de onderliggende strategieën.

Uit een onderzoek naar de PRS in 23 partnerlanden van Nederland⁴⁸ blijkt dat private sector ontwikkeling zelfs niet één van de vraagpunten in de desbetreffende enquête is. Wel wordt een vraag gesteld naar de actieve betrokkenheid van 'stakeholders' in het proces. Daarbij worden onder 'civil society' ook producenten- en landbouworganisaties genoemd. De resultaten van het onderzoek tonen aan dat er ten aanzien van de twee hoofdpunten, namelijk 1) is de nationale PRS een adequate basis voor armoedereductie, en 2) de vraag naar het politieke commitment voor armoedevermindering en de prioriteit van de implementatie – nog veel te verbeteren is.

Uit een studie van Gerster Consulting⁴⁹ komt naar voren dat de private sector inderdaad een rol speelt in de PRSP's. Een aantal overheden ziet de private sector echter nog steeds als ondergeschikt aan de publieke sector en subsidies als het voornaamste instrument voor armoedevermindering. Ook de aandacht voor de informele economie en voor participatie van de private sector in het PRS-proces laat te wensen over. De meest ernstige tekortkoming is het ontbreken van concrete indicatoren om voor- of achteruitgang van het proces van armoedevermindering na te gaan.

In een evaluatie van de rol van de private sector in PRSP's door USAID van oktober 2003 wordt gesteld dat in het algemeen de private sector in het PRS-proces participeerde en dat de essentiële rol van de private sector bij armoedevermindering daarbij op de voorgrond stond. De ergste zwakte in de meeste PRSP's was het ontbreken van concrete doelstellingen en indicatoren om vooruitgang te meten.⁵⁰ Deze laatste tekortkoming wordt ook door de OECD gesignaleerd, alsmede dat de private sector geen of nauwelijks een rol is toegekend bij het ontwerpen van relevante interventies.⁵¹

In het Global Monitoring Report 2005 vindt men de resultaten van een evaluatie van het PRS-proces door het Independent Evaluation Office (IEO) van het IMF in 2004. Ondanks enige verbeteringen ten opzichte van voorheen vindt het IEO dat '...PRSs fell largely short in providing strategic difficult trade offs, setting out clear priorities, and addressing capacity constraints, particularly in budget and expenditure management'.⁵²

48 Zie hiervoor: Anja de Vries en Marten de Boer, *Poverty Reduction Strategies in Dutch Partner Countries*, Ministry of Foreign Affairs, The Hague, December 5, 2005.

49 Niklaus Eggenberger-Argote, *Private Sector Development in the Context of Poverty Reduction Strategy Papers*, Gerster Consulting, February 2005.

50 USAID Development Information Services, *Poverty Reduction Strategy Papers: Review of Private Sector Participation*, Washington DC, October 31, 2003.

51 OECD, *Promoting Pro-Poor Growth - Private Sector Development*, OECD, Paris, 2006, p. 5.

52 World Bank, *Global Monitoring Report 2005*, Washington DC, 2005, p. 228.

Toch kent het IMF wel degelijk een belangrijke rol toe aan PRSP's, ook bij het streven om de MDG's te bereiken. Het IMF tekent daar uitdrukkelijk bij aan dat er ten aanzien van het PRS-proces en de PRSP's dringend coördinatie nodig is. Het wil echter zelf de rol van coördinator niet op zich nemen. Wel is het IMF bereid om in overleg met andere instellingen de leiding te nemen bij het aanpakken van een aantal 'growth-critical issues'. In dit verband is het van belang om te onderkennen dat een PRSP natuurlijk niet alle relevante beleidsinformatie over armoedevermindering kan en moet bevatten. Hierbij moet worden gedacht aan informatie zoals in het kader van het 'Multilateral Debt Relief Initiative' in de vorm van 'Medium Term Debt Strategies', alsmede aan informatie over de voortgang in het bereiken van de 'Millennium Development Goals' en de daaraan gerelateerde behoefte aan buitenlandse hulp. Maar ook de nationale begrotingen kunnen – behoren – in dit opzicht aanvullende informatie te bevatten.⁵³ Al met al constateert de AIV dat de kwaliteit van het PRS-proces en van de PRSP's duidelijk nog te wensen overlaat. Dit geldt vooral voor de rol van private sector en financiële sector ontwikkeling alsmede de aandacht voor pro-poor groei in zowel het proces als het PRSP zelf. Een belangrijk gemis is dat PRSP's wel de strategie vormen voor donoren, doch heel vaak niet voor nationale parlementen in ontwikkelingslanden. Ook de rol van de vakbeweging in dit proces blijft onderbelicht. Verder vraagt de AIV de aandacht van beleidsmakers voor de overweldigende omvang van de bureaucratie waarmee het PRS-proces en de productie van het PRSP gepaard gaat. Het in aanzienlijke mate verminderen van deze bureaucratie is dringend nodig.⁵⁴

III.2.5. De rol van SME

Een onderdeel van de eerste vraag van de minister is of het zin heeft '... om maatregelen te treffen die voor bepaalde sectoren of bedrijven (zoals SME) meer specifiek van belang zijn, ...'?

Op zichzelf zijn SME's van groot belang voor een nationale economie. Ze nemen een groot gedeelte van de werkgelegenheid voor hun rekening. Ook is het op kleine schaal aanvangen een natuurlijke gang van zaken in het levensproces van een onderneming. In die zin moeten SME als een zaai-bed of kweekvijver worden beschouwd, waaruit grotere bedrijven naar voren kunnen komen.

In het verleden is verondersteld dat SME's groei en pro-poor groei zouden bevorderen. Steeds meer blijkt echter dat dit niet het geval is. Juist in SME's wordt van de productiefactoren arbeid en kapitaal gebruik gemaakt in suboptimale combinaties dat wil zeggen combinaties die niet leiden tot optimale werkgelegenheid en productie. In grotere bedrijven is de werkgelegenheid en de productie per eenheid kapitaal

53 International Monetary Fund, *The Role of the Fund in Low-Income Countries*, Washington DC, March 20, 2006, Table 1, p. 53-54.

54 Zie William Easterly, *The White Man's Burden*, The Penguin Press, New York, 2006, pp. 144-146, 174, 185, 195-196.

gemiddeld hoger. Dit is in diverse studies empirisch vastgesteld.^{55 56} Hierin wordt aangetoond dat bescherming van SME nooit tot groei en/of armoedevermindering heeft geleid. Optimale bedrijfsomvang wordt door marktomstandigheden en de stand van de techniek bepaald, niet door doelstellingen op het gebied van armoedevermindering. Het zelfde vindt men terug in de analyse en aanbeveling van het eerder genoemde DAC Network on Poverty Reduction van de OECD.⁵⁷

Wel is het zo dat vaak in ontwikkelingslanden een aanzienlijke discriminatie tegen SME's bestaat. Maatregelen betreffende handelsbeleid, investeringsbevordering en kredietverlening zijn vaak ten gunste van grotere ondernemingen, waarbij SME's worden uitgesloten. Het opheffen van deze discriminatie bevordert een 'level playing field'. Hier ligt een belangrijke taak voor (economische) instituties. Niet schaalgrootte, maar het bevorderen van productiviteit, marktwerking en concurrentie zijn bepalend voor groei en pro-poor groei.

III.3. Samenvattend en concluderend

De vraag of de mogelijkheid bestaat om private sector ontwikkeling van overheidswege zodanig te stimuleren dat de bijdrage aan armoedevermindering wordt gemaximaliseerd, kan naar de mening van de AIV met ja worden beantwoord, waarbij dit antwoord wel enige toelichting behoeft. De AIV houdt hierbij zowel de absolute (zo snel mogelijke groei van de inkomens van de armen) als relatieve (vermindering van de ongelijkheid tussen armen en niet-armen) definitie aan van wat pro-poor groei wordt genoemd.

Uit de analyse van de AIV komt naar voren dat groei verreweg de belangrijkste factor is bij armoedevermindering en dat gemiddeld de groei van het inkomen per hoofd van de armen gelijk is aan de groei van het inkomen per hoofd van de gehele bevolking. Tevens blijkt dat bij armoedevermindering ten gevolge van groei sprake is van een groeicomponent en een verdelingscomponent. Deze componenten kunnen elkaar versterken – namelijk bij een meer gelijke inkomensverdeling – of tegenwerken bij een meer scheve verdeling. In het eerste geval is sprake van pro-poor groei, in het tweede niet. Het is dus belangrijk om de omstandigheden te kennen – en te kunnen beïnvloeden – waaronder de twee componenten elkaar versterken.

Groei is de belangrijkste factor voor armoedevermindering. Voor snellere groei is de kwaliteit van binnenlandse instituties veruit de belangrijkste factor. Hierbij zijn relevant: de kwaliteit van de rechtsstaat, democratie, politieke stabiliteit, effectiviteit van de publieke sector, kwaliteit van de regelgeving, en controle van corruptie. Dit bepaalt de

55 Ian M.D. Little, Dipak Mazumdar, John M. Page jr., *Small Manufacturing Enterprises: A Comparative Analysis of India and Other Economies*, Oxford University Press and World Bank, Washington, DC, 1987. Thomas Beck, Asli Demirgüç-Knut, and Ross Levine, *Small and Medium Enterprises, Growth, and Poverty: Cross-Country Evidence*, World Bank Working Paper, No. 3178, December 2003.

56 William Easterly (2006), p. 55. Ook Easterly gaat in op de misplaatste overtuiging van donoren ten aanzien van de katalysatorfunctie van SME's in het proces van ontwikkeling en armoedevermindering. In dit verband verwijst Easterly naar het onderzoek door Beck et al., 2003.

57 OECD (2004), p. 30.

kwaliteit van het investeringsklimaat, de locatiespecifieke factoren die ervoor zorgen dat bedrijven kunnen investeren, groeien en werkgelegenheid bieden, en dat burgers – ondernemers, werknemers, consumenten – zich in alle opzichten kunnen ontplooiën.

Om pro-poor groei te bewerkstelligen is een beleid leidend tot het verminderen van inkomensongelijkheid, of meer algemeen gesteld het verminderen van de ongelijkheid in toegang tot productiefactoren in ruime zin, van belang. Verder blijkt dat een alle regio's en sectoren omvattende groei meer mogelijkheden aan de armen biedt. Dit houdt in dat vooral in arme regio's en in sectoren waarin armen actief zijn (landbouw), extra geïnvesteerd moet worden in onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Een opmerkelijke conclusie is dat de beleidsmaatregelen om pro-poor groei tot stand te brengen niet erg verschillen van beleid gericht op snelle groei in het algemeen. Wel is van belang om steeds een pro-poor focus te hanteren en bij elke beleidsmaatregel de nadruk te leggen op pro-poor effecten.

De beste analyse annex aanbevelingen hierover vindt men in het meest recente OECD-rapport over private sector ontwikkeling en pro-poor groei.⁵⁸ Uitgangspunt in dit OECD-rapport is de bevinding dat maatregelen ter verbetering van het algemene investeringsklimaat leiden tot snellere groei, ook voor de armen. Wil men pro-poor groei tot stand brengen, dan moeten binnen een algemeen hervormingsprogramma prioriteiten worden gesteld. Hierdoor wordt primair of additioneel aandacht gericht op markten, sectoren en regio's waarin de armen leven en actief zijn. Het gaat hierbij om meer en betere toegang tot productiefactoren in ruime zin, vooral 'business development services' en financiële diensten.

Verbeteringen van de kwaliteit van het investeringsklimaat leiden tot lagere kosten en risico's voor de private sector en tot het beter functioneren van markten. Waar de private sector de motor van groei is en het grootste deel van de maatschappij en de nationale economie omvat, ligt het voor de hand om na te gaan welk beleid er nodig is om via de private sector snelle groei en pro-poor groei tot stand te brengen. Naast minder handelsprotectie en minder restrictieve maatregelen ten aanzien van FDI, is ook meer ontwikkelingshulp voor verbetering van instituties en voor infrastructuur nodig. Vanwege het feit dat landen in vele opzichten van elkaar verschillen, is het onmogelijk om tot een eenduidig pakket van maatregelen en instituties te komen die pro-poor groei kunnen bewerkstelligen. In navolging van de OECD is het goed om alle beleidsmaatregelen en instituties steeds op pro-poor effecten te toetsen aan de hand van het volgende analytisch kader:

- stimulanzen tot ondernemen en investeren;
- toename van productiviteit, concurrentie en innovatie;
- versterken van internationale betrekkingen;
- verbeteren van markttoegang en marktwerking;
- verminderen van risico's en kwetsbaarheid.

Een pro-poor beleid moet in principe aan alle private sector activiteiten en ondernemingen ten goede kunnen komen, waarbij wel degelijk extra aandacht voor bepaalde regio's en sectoren nodig is. Pro-poor groeibeleid zal in eerste instantie moeten bestaan uit het verminderen van discriminatie tegen en uitsluiting van armen en vervolgens uit maatregelen die bewerkstelligen dat de armen daadwerkelijk van de ruimere mogelijkheden gebruik kunnen maken. Deze maatregelen zullen veelal generiek en in veel mindere mate selectief moeten zijn. De juiste combinatie hangt af van de specifieke situatie.

⁵⁸ Promoting the Supply-Side Response: Technical and Financial Assistance, in: *Promoting Pro-Poor Growth – Private Sector Development*, OECD, Paris 2006, pp. 40-46.

Een beleid specifiek gericht op het bevorderen van Klein- en Midden Bedrijf (SME's) moet niet nagestreefd worden, omdat dit eerder tot verstoring van markten dan tot groei en armoedevermindering leidt. Wel moet bestaande discriminatie van SME's worden opgeheven.

In het algemeen laten het Poverty Reduction Strategy proces (PRS) en de Poverty Reduction Strategy Papers (PRSP's) nog veel te wensen over. De PRS hoort essentieel te zijn voor het tot stand brengen van armoedevermindering. De PRSP dient aan te geven hoe dit doel bereikt moet worden. De effectiviteit van maatregelen om private sector ontwikkeling te bevorderen hangt in grote mate af van de kwaliteit van de PRS en het PRSP. Groei, pro-poor groei, armoedevermindering en de bijdrage van private sector ontwikkeling daaraan zullen alleen in voldoende mate tot stand komen wanneer de kwaliteit van private sector ontwikkeling en PRSP adequaat is. Dit houdt in dat private sector ontwikkeling gericht op groei en pro-poor groei een belangrijker plaats moet krijgen binnen de PRSP's en dat het PRS-proces en de PRSP's simultaan in kwaliteit verbeterd moeten worden.

IV Sturing en selectieve interventies

In dit hoofdstuk gaat de AIV in op de tweede vraag van de minister. Deze luidt: 'Wat zijn de gevaren van teveel sturing door overheden en donoren? Het WDR 2005 geeft aan dat hoe specifiek een maatregel of interventie is, hoe groter de kans op falen, waarmee het belang van op specifieke bedrijfstakken of bedrijven gerichte maatregelen ter discussie komt te staan'.

In het WDR 2005⁵⁹ wordt benadrukt dat in een nationale economie beleidsmaatregelen ter verbetering van het investeringsklimaat in principe aan alle ondernemingen en private sector activiteiten ten goede behoren te komen. Wel kan in het kader van een pro-poor groeibeleid extra aandacht worden gegeven aan het groeipatroon naar sectoren en regio's. Dit kan door middel van additionele investeringen in infrastructuur, onderwijs, gezondheidszorg en door extra financieringsmogelijkheden in die regio's en sectoren waarin veel armen leven en actief zijn. Ook andere maatregelen, leidend tot verbetering van markttoegang en marktwerking, kunnen met voorrang in die regio's en sectoren worden genomen. Immers, een hervormingsprogramma voor verbetering van het investeringsklimaat wordt niet ineens maar gespreid in de tijd uitgevoerd.

Dergelijke hervormingsprogramma's zijn voor overheden in de praktijk moeilijk te implementeren, daar vaak gevestigde belangen in het geding zijn. Daarom zullen overheden die economische groei willen versnellen geneigd zijn hun toevlucht te nemen tot speciale en selectieve steun voor individuele bedrijven en activiteiten. Veelal is het verlenen van dergelijke steun ook politiek aantrekkelijk.

Reeds in hoofdstuk II is aangegeven dat men zeer voorzichtig moet zijn met deze selectieve interventies. Het gaat hier om privileges zoals marktbescherming bijvoorbeeld door middel van invoerbepalingen, speciale belastingtarieven, alsmede gerichte en gesubsidieerde kredieten. De daarmee te bereiken doelstellingen zijn bijvoorbeeld: kleinbedrijfontwikkeling, onderzoek en ontwikkeling, en vooral de ontwikkeling van specifieke industrieën en activiteiten.

Eerder, in hoofdstuk III, is de AIV ingegaan op de nadelen verbonden aan programma's die speciaal gericht zijn op het stimuleren van SME. Bij selectieve interventies in het algemeen doen zich vooral problemen voor ten aanzien van het identificeren van industrieën en activiteiten. Volgens de Wereldbank leiden dergelijke interventies even vaak tot een succesvolle afloop als het meedoen aan een loterij (WDR 2005, p. 161). Bovendien zijn dergelijke interventies vaak onderdelen van systemen die 'rent seeking' gedrag en corruptie van partijen uitlokken (zie ook V.5.1 maatschappelijk verantwoord ondernemen). De eerste zijn lobby activiteiten samenhangend met de aanwezigheid van beleidsinterventies als kwantitatieve restricties, licenties en dergelijke. Deze gaan gepaard met premies en onverhoopte winsten die weer ten goede komen aan succesvolle lobbyisten. Door middel van deze systemen worden kosten en risico's overgeheveld van ondernemingen, waar ze thuis horen, naar consumenten en/of belastingbetalers. Bekende voorbeelden hiervan zijn invoerbelemmingen, tarieven en quota, alsmede gesubsidieerde kredieten en garanties. Niet alleen bezorgen dergelijke systemen de desbetreffende ondernemingen monopoliewinsten, het is bovendien zeer

59 WDR 2005, *A better Investment Climate for Everyone*, pp. 159-174.

moelijk om ze te beëindigen. Ook blijken zulke interventies vaak niet kosteneffectief te zijn. De desbetreffende baten komen ten goede aan individuele ondernemingen, terwijl de kosten relatief hoog zijn en moeten worden opgebracht door consumenten en belastingsbetalers.

Samenvattend kan gesteld worden dat selectieve interventies vaak niet tot de gewenste en verwachte resultaten leiden op het gebied van werkgelegenheid, productie, inkomen, betere levensomstandigheden. Dit leert de ervaring in ontwikkelingslanden, maar ook elders.

Hoewel het de voorkeur verdient te streven naar gelijktijdige verbetering van alle componenten van het investeringsklimaat, is dit in de praktijk vaak niet mogelijk. Zoals in hoofdstuk II aangegeven zullen er prioriteiten moeten worden gesteld. Hierbij zullen selectieve interventies niet altijd kunnen worden vermeden. Zo zal het prioriteit verlenen aan verbetering van het investeringsklimaat voor de informele economie en de landbouwsector leiden tot maatregelen, instituties, verbeteren van toegang tot en functioneren van markten ten gunste van de desbetreffende doelgroepen, hetgeen ook het beoogde pro-poor groeieresultaat kan inhouden. Hierbij moet worden bedacht dat het vervolgens implementeren van andere componenten van een beleid gericht op verbetering van het investeringsklimaat tot snellere groei van de nationale economie als geheel, en daardoor ook tot snellere inkomensgroei van de armen zal leiden.

Ook de OECD⁶⁰ waarschuwt uitdrukkelijk voor politiek begrijpelijke interventies in de vorm van directe steun aan de private sector. De OECD noemt als voorbeelden hiervan, directe steun voor vooral SME's, evenals technische assistentie aan en financiering (via subsidies) van banken voor kleinbedrijf en microfinancieringsorganisaties. Als nadelen van dergelijke interventies, vooral door donoren, noemt de OECD het creëren van marktverstoringen hetgeen leidt tot concurrentievervalsing. Dit is het gevolg van het proces van 'picking winners', alsmede door het substitueren van 'public agencies' voor private sector dienstverlenende bedrijven. Uiteindelijk zijn deze interventies niet duurzaam, vooral vanwege het gebrek aan lange-termijn financiering vanuit de markt of door de desbetreffende overheden.

De OECD geeft aan dat dit voor private sector ontwikkeling leidend tot groei en pro-poor groei het volgende inhoudt. Er moet gefocust worden op de oorzaken en niet op de symptomen van problemen. Daarnaast op het creëren van een 'level playing field' voor producenten en consumenten. Er zou geen subsidieverlening aan bedrijven of intermediaire organisaties moeten plaatsvinden, eventueel wel aan eindgebruikers, zoals consumenten. Directe steun aan activiteiten, bedrijven of groepen van bedrijven zijn voorbeelden van selectieve interventies die vermeden moeten worden.

IV.1 Conclusie

Gebaseerd op het voorafgaande kan het antwoord van de AIV op de tweede vraag van de minister als volgt worden samengevat. Verbetering van het algemene investeringsklimaat zal leiden tot versnelling van economische groei, en ook tot inkomensgroei voor de armen. Wil men pro-poor groei bewerkstelligen, dan zullen versneld en/of additioneel aandacht en hulpmiddelen nodig zijn voor de markten,

⁶⁰ OECD, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, OECD, Paris, 2004, chapter 4, pp. 57-65.

sectoren en regio's waar veel armen leven en actief zijn. Het gaat hierbij om: verbetering van instituties, verbetering van toegang tot en functioneren van markten, een 'level playing field', investeren in infrastructuur, onderwijs en gezondheid, het stimuleren van toegang tot de formele economie, meer technische assistentie en financiële diensten, geen subsidies voor ondernemingen of intermediaire organisaties (eventueel wel voor eindgebruikers). Zulke interventies, die men 'selectief' kan noemen, zullen pro-poor groei teweeg kunnen brengen.

Te vermijden zijn selectieve interventies in de vorm van steun aan individuele activiteiten, bedrijven of groepen van bedrijven. Deze zullen vaker wel dan niet tot schade van de nationale economie leiden als gevolg van het maken van verkeerde keuzes bij 'picking winners', 'rent seeking' gedrag en niet-kosteneffectieve oplossingen.

V De rol van Foreign Direct Investment (FDI)

V.1 Inleiding

In dit hoofdstuk behandelt de AIV de derde vraag van de minister. Deze luidt: 'Op welke wijze kan de positieve rol van Foreign Direct Investment (FDI) worden versterkt, in die zin dat de investeringen van buitenlandse bedrijven zoveel mogelijk bijdragen aan werkgelegenheid en aan het stimuleren van lokale bedrijven?'

Om deze vraag te beantwoorden wordt eerst in het kort een achtergrond van FDI als onderdeel van internationale kapitaalstromen geschetst. Vervolgens wordt beschreven hoe FDI tot stand komt en welke de rol van overheden hierin is. Daarna volgt een beschrijving van de factoren die de pro-poor effecten van FDI kunnen versterken en van de mogelijkheden die OS heeft om deze te bevorderen. Ten slotte wordt antwoord gegeven op de vraag van de minister.

V.2 Achtergrond

FDI, de directe investeringen door bedrijven uit het buitenland, is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw de grootste bron van buitenlands kapitaal voor ontwikkelingslanden geworden. In 2005 bereikte de stroom van privaat kapitaal naar ontwikkelende landen een record bedrag van \$490 miljard.⁶¹ Waar private kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden lange tijd voornamelijk uit leningen bestonden is dat sinds eind jaren tachtig van de vorige eeuw veranderd. Een combinatie van technologische en politiek economische ontwikkelingen leidde tot een structurele verandering in de wijze waarop bedrijven hun productieprocessen internationaal konden organiseren. De investeringen die bedrijven nu zoveel makkelijker in andere landen konden doen leidden tot een sterke toename van FDI en waren daarmee zowel oorzaak als gevolg van de huidige golf van globalisering. Naarmate ontwikkelingslanden er bovendien in slaagden zelf een kapitaalmarkt te ontwikkelen, groeide ook de stroom van buitenlandse beleggingen in de aandelen van bedrijven in deze landen. Van de totale private kapitaalstroom naar ontwikkelingslanden van \$490 miljard in 2005, was \$299 miljard (61%) in de vorm van risicokapitaal, waarvan het grootste deel in de vorm van FDI \$237 miljard en \$61 miljard in de vorm van 'portfolio equity'.⁶²

Voor de armste landen, en deels ook voor de armste regio's van midden-inkomenslanden, moet dit algemene beeld worden aangevuld.

Zo is er de stroom van private overmakingen van geld uit het buitenland, de *private transfers*, en ook van de overmakingen door arbeidsmigranten, de *remittances*, die al door zijn omvang voor deze landen van groot belang is. Lang niet alles hiervan kan als financiering van investeringen worden beschouwd. Hoewel deze gelden niet tot de kapitaalstroom⁶³ worden gerekend, maken zij juist voor veel arme landen een groot

61 *Global Development Finance 2006*, The World Bank, p. 13.

62 *Global Development Finance 2006*, The World Bank, p. 3.

63 Zij worden als 'betalingen' geclassificeerd: opbrengsten van de export van menskracht.

deel uit van hun vreemde valuta inkomsten. De Wereldbank schat dat deze betalingen naar ontwikkelingslanden in 2005 \$167 miljard bedroegen, een verdubbeling sinds 2000. Dit bedrag moet nog met ongeveer 50% worden verhoogd voor de ongeregistreerde betalingen.⁶⁴

Daarnaast wordt vaak gezegd dat *FDI sterk geconcentreerd* is op een beperkt aantal landen en dat de armste landen er nauwelijks van profiteren. Dat beeld moet worden genuanceerd. Weliswaar namen in 2005 tien landen⁶⁵ 65% van de FDI-stroom naar alle ontwikkelingslanden voor hun rekening. In deze tien landen woont echter het grootste gedeelte van de bevolking van de ontwikkelingslanden en het grootste deel van de armen.⁶⁶ Bovendien wordt de concentratie minder en is FDI ook voor de armste landen van groot belang. In 2005 ging ongeveer 10% van de FDI met bestemming ontwikkelingslanden naar de armste landen.⁶⁷

De FDI-stroom naar de armste landen liep ongeveer gelijk op met die naar ontwikkelingslanden in het algemeen. Een deel van deze FDI naar de armste landen bestaat uit investeringen in afgelegen mijnbouw of andere grondstoffenprojecten die vrijwel uitsluitend voor de export werken. Door de kapitaalintensieve aard van deze investeringen, de vaak geografisch geïsoleerde positie en de corruptiegevoeligheid van de grote bedragen die met deze exporten gemoeid zijn, is de bijdrage aan duurzame binnenlandse ontwikkeling – en zeker aan pro-poor ontwikkeling – veelal beperkt gebleven.⁶⁸ Dit geldt vooral voor investeringen in instabiele landen en regio's, waar de overheid onvoldoende in staat is constructief met de investeerder samen te werken. Waar overheden meer oog hebben voor nationale economische belangen kunnen dit soort enclaveprojecten echter wel degelijk van groot belang zijn voor groei en ontwikkeling.

Ten derde zijn *kapitaalstromen tussen ontwikkelingslanden onderling sterk gegroeid*. Juist voor de armste landen is dat belangrijk. 'Remittances' naar de armste landen komen immers ook vooral uit andere ontwikkelingslanden.⁶⁹ De uitstroom van FDI uit ontwikkelingslanden is zeer snel toegenomen; van \$3 miljard in 1991 (dat was toen 0,1% van het nationaal inkomen in die landen) naar \$47 miljard in 2003 (0,6% GNI), waarmee deze zuid-zuid FDI 36% van de totale FDI-stroom naar ontwikkelingslanden vertegenwoordigde.⁷⁰ Bedrijven uit Brazilië, China, Zuid-Afrika, hebben duidelijke

64 *Global Development Finance 2006*, The World Bank, p. 3.

65 China, India, Brazilië, Rusland, Mexico, Tsjechië, Polen, Chili, Zuid-Afrika en Maleisië.

66 In 2001 woonden 51% van de armen (in ontwikkelingslanden) in China en India. Bron: Shaohua Chen en Martin Ravallion, *How have the World's Poorest Fared since the Early 1980's?*, The World Bank Research Observer, Vol. 19, No. 2, Fall 2004, table 4, p. 153.

67 The World Bank, *Global Development Finance 2006*, p. 5, Table 2.6.

68 *Global Development Finance*, 2005, p. 9.

69 Olie-exporterende landen zoals Saudi-Arabië, maar ook bijvoorbeeld Brazilië.

70 Opvallend hierbij is dat voor China een aanzienlijk percentage van FDI afkomstig is van Chinezen elders. Zie Maggi W.H. Leung 'Overseas Chinese as Agents for Economic Development in China', Radboud Universiteit Nijmegen, augustus 2006, p. 5.

voordelen ten opzichte van hun concurrenten in ontwikkelde landen in het omgaan met de omstandigheden in de armste landen, en blijken goed in staat deze voordelen te gebruiken.⁷¹

V.3 Voor- en nadelen van FDI

FDI is zeer gewild. Bijna alle landen ter wereld doen hun best directe investeringen door buitenlandse bedrijven aan te trekken. Nationale, provinciale en stedelijke overheden houden er veelal eigen organisaties voor het binnenhalen van FDI op na. In vergelijking met andere vormen van buitenlands kapitaal heeft FDI dan ook duidelijke financiële voordelen. Er ontstaat geen schuld en vergoedingen vinden alleen plaats indien er winst gemaakt wordt en dan pas na inhouding van winstbelasting. De FDI-stroom is ook stabiel gebleken dan die van leningen, omdat deze bedrijfsinvesteringen, in tegenstelling tot leningen, moeilijk teruggetrokken kunnen worden. FDI is echter vooral gewild omdat het veelal samengaat met een efficiënte vorm van kennisoverdracht op het gebied van productie, management, marketing etc., die leidt tot meer integratie in de wereldeconomie.⁷² Ook de 'spin-off' effecten van FDI in de vorm van leveringen van goederen en diensten door lokale bedrijven zijn welkom.

De nadelen van FDI hangen vooral samen met het buitenlands eigendom van in het binnenland opererende bedrijven. Enerzijds dient de ontvangende overheid in staat te zijn door wetgeving, regels en toezicht een adequate controle uit te oefenen.⁷³ Juist in de armste landen is dat een grote uitdaging. Een uitdaging die overigens niet minder groot is waar het investeringen van binnenlandse bedrijven betreft. Anderzijds blijkt steeds weer dat de financieel-economische aspecten van globalisering ver vooruitlopen op de politieke en culturele aspecten. Onbehagen over buitenlands eigendom, bijvoorbeeld, blijft latent aanwezig en kan om verschillende redenen actueel worden.⁷⁴ Over het algemeen zullen buitenlandse bedrijven/eigenaren zich niet anders dan binnenlandse eigenaren gedragen. Wanneer echter een beperkt aantal buitenlandse bedrijven een belangrijke sector van de economie zou domineren, kan dat de beleidsruimte voor de overheid beperken en daarom ongewenst zijn.

71 *Global Development Finance*, 2005 en 2006.

72 '...private investment is a crucial prerequisite for economic growth because it allows entrepreneurs to economic activity in motion by bringing resources together to produce goods and services. Rapid and sustained growth is facilitated by a virtuous circle whereby entrepreneurship and investment leads to higher productivity, making it possible to invest larger sums in the future. In the course of this process, jobs are created and new technologies are introduced, especially through international trade and investment linkages. Competitive and well-functioning markets are crucial because they promote and reward innovation and diversification, foster firm entry and exit and help to ensure a level playing field for all private sector actors. They also have an important role in making the growth process more socially and geographically inclusive, which expands the opportunities for poor people to participate in and benefit from growth. Successful mobilization of private (domestic and foreign) investment is thus increasingly important for creating employment, raising growth rates and reducing poverty..... *'Mobilizing Private Investment for Development: Policy Lessons on the role of ODA'*, OECD, 2005.

73 Zonder marktverstorende subsidies en beschermingen te introduceren.

74 En zeker niet alleen in ontwikkelingslanden: zie de recente ophef over buitenlandse investeringen; in de USA over Dubai Ports, in Frankrijk over energie en in Polen over de financiële sector.

V.4 De FDI-beslissing

Over de overwegingen die bij bedrijven ten grondslag liggen aan hun beslissing om te investeren bestaat een omvangrijke literatuur. Kort samengevat komt het erop neer dat bedrijven naar *waarde- en winstoptimalisatie op lange termijn* streven. Steeds vaker blijkt dat hiertoe onderdelen van de hele keten van waardedoetoevoeging – of het nu om goederen of diensten gaat – gescheiden kunnen worden en in verschillende locaties of landen ondergebracht. Informatie en kennis die voor deze investeringen nodig is wordt door overheden, bedrijfsleven en internationale organisaties geleverd. Vooral door het internet is deze informatie voor steeds meer bedrijven overal ter wereld makkelijk toegankelijk geworden. Dit is echter geenszins een rechtlijnig proces waarin objectieve informatie en heldere beslismodellen als vanzelf tot investeringen leiden. Ondanks alle vooruitgang blijft informatie incompleet, de interpretatie daarvan verschillend en de onzekerheden groot.

Voor de investeringen van bedrijven in ontwikkelingslanden geldt dit des te meer. Vooral *de perceptie van verhoogd risico* is belangrijk. Bedrijven zien in ontwikkelingslanden vaak grotere risico's op het gebied van politieke stabiliteit, rechtshandhaving, wisselkoers etc. en zullen daarom hogere eisen stellen aan de verwachte rendementen van de investering. Voor Afrika kan objectief worden vastgesteld dat het een uitzonderlijk risicovolle omgeving voor investeringen is.⁷⁵ Ook lange termijn strategische overwegingen op het gebied van bevolkingsgroei, geopolitieke verhoudingen en toegang tot grondstoffen, die voor bedrijven uit verschillende landen zeer verschillend kunnen uitpakken, spelen een rol.⁷⁶ De laatste jaren beginnen voor grote westerse bedrijven, in het bijzonder die gericht zijn op de consument als eindgebruiker, ook overwegingen van *maatschappelijk verantwoord ondernemen* een rol te spelen. Voor investeringen zal dat echter vooral het geval zijn ter ondersteuning van een reeds op andere gronden genomen beslissing. Zeker is dat de ontelbare beslissingen die bedrijven uit de hele wereld dagelijks nemen en die tezamen de stroom van FDI bepalen, overwegend op basis van bedrijfseconomische overwegingen tot stand komen. Het bevorderen van pro-poor groei in het ontvangende land speelt bij deze overwegingen geen rol van betekenis.

V.5 FDI en pro-poor ontwikkeling

Hiermee komen we op FDI en pro-poor ontwikkeling en op beantwoording van de vraag van de minister. 'Op welke wijze kan de positieve rol van FDI worden versterkt, in de zin dat de investeringen van buitenlandse bedrijven zoveel mogelijk bijdragen aan werkgelegenheid en aan het stimuleren van lokale bedrijven?' Eerst worden de aspecten van een investering door een buitenlands bedrijf besproken die pro-poor effecten kunnen hebben. Vervolgens beschrijven we mogelijkheden die de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking heeft om de armoedeverminderende effecten van FDI te beïnvloeden.

V.5.1 Factoren die het pro-poor gehalte van FDI beïnvloeden

De eerste factor heeft betrekking op de *regio of de sector* waarin de investering plaatsvindt. Zoals in hoofdstuk II ten aanzien van investeringen in het algemeen naar

75 Paul Collier and Catherine Patillo (eds), *Investment and Risk in Africa*, Macmillan, 2000.

76 Bijvoorbeeld bij de investeringen in Afrikaanse grondstoffenexporterende landen door Chinese en Braziliaanse bedrijven met staatsdeelname.

voren is gebracht biedt FDI in arme gebieden of in een sector waarin veel armen actief zijn meer uitzicht op pro-poor groei. Omdat deze regio's en sectoren veelal gekenmerkt worden door slechte bereikbaarheid, communicatie en scholing, zal FDI alleen aangetrokken kunnen worden door additionele investeringen in infrastructuur: fysieke (wegen, elektriciteit, water, telecommunicatie, etc.) en menselijke (scholing, training, etc.). Voor deze infrastructuur zal de nationale overheid, eventueel via hulp, moeten zorgen.⁷⁷

Een tweede factor betreft de *industrie of bedrijfstak* waarin wordt geïnvesteerd. Van enkele bedrijfstakken is uit recent onderzoek bekend dat ze niet alleen belangrijk zijn voor economische groei via PSD, maar dat ze bovendien bijdragen aan pro-poor economische groei. De drie bedrijfstakken die in deze zin nu vooral in de belangstelling staan zijn de financiële en de agrarische/voedsel verwerkende sector, alsmede (de private exploitatie van) infrastructuur. Dit geldt zoals in hoofdstuk II is uiteengezet voor investeringen in het algemeen en dus ook voor FDI.

Een derde factor is de *kwaliteit van management*. Hoewel geen studies bekend zijn waarmee dit kan worden onderbouwd, is het redelijk aan te nemen dat de kwaliteit van het management de pro-poor effecten van FDI kan versterken. Een voorbeeld is de mate waarin het management in staat is zich aan te passen aan de lokale omstandigheden en optimaal gebruik te maken van de mogelijkheden voor het gebruik van lokale diensten en producten. Door de internationalisatie van management in de wereldwijd geïntegreerde⁷⁸ bedrijven zijn investeerders steeds beter in staat lokale en internationale kennis en ervaring te combineren. Echter de omstandigheden in de armste landen plaatst ook deze bedrijven voor grote uitdagingen. Het groeiende inzicht bij internationaal opererende bedrijven van het belang van *maatschappelijk verantwoord ondernemen* speelt hierin ook een rol. Dit komt tot uiting in de opstelling ten aanzien van onderwerpen als managementontwikkeling, milieu, bestrijding van corruptie⁷⁹, sociaal beleid en kinderarbeid (zie ten aanzien van corruptie de aanbevelingen). Vooral de verbeteringen in de kwaliteit en duurzaamheid van de gehele productieketen lijken in deze zin belangrijk te zijn, vooral wanneer de eerste schakels in die ketens in ontwikkelingslanden liggen.⁸⁰

Vervolgens komen twee aspecten aan de orde van maatregelen die beogen de positieve rol van FDI te vergroten maar waarvan de ervaring leert dat ze eerder een risico vormen.

77 Zie voor 'pro-poor outcomes' van FDI: OECD 2004, *Accelerating Pro-Poor Growth through Support for Private Sector Development*, p. 33, box 4.

78 De term 'globally integrated enterprise' beschrijft de huidige internationale bedrijven beter dan 'multinational' die de situatie van de vorige eeuw weergeeft; Samuel Palmisano: *Foreign Affairs*, May/June 2006.

79 Zie ook OECD, *Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions*, 21 november 1997.

80 Bekend zijn de voorbeelden van koffie (Max Havelaar, Utz Kapeh), hout (Forest Stewardship Council), vis (Marine Stewardship Council), palmolie (Round Table on Sustainable Palmoil).

Het eerste aspect is het aanbieden van *subsidies en beschermingen*⁸¹ door de overheid aan het investerende bedrijf. Deze worden door vrijwel alle landen, provincies en steden (ook in ontwikkelde landen!) aangeboden om FDI aan te trekken. Toch blijkt uit onderzoek dat dit grotendeels ineffectief is en dat overheden onnodig geld uitgeven aan investeringen die zonder deze *incentives* evenzeer gedaan zouden zijn.⁸² Wanneer deze subsidies en beschermingen alleen voor buitenlandse investeringen worden aangeboden leidt het bovendien tot marktversturende concurrentie met binnenlandse bedrijven. Ook bestaat het risico dat investeringen afhankelijk worden van het voortduren van subsidies en beschermingen die slechts voor het overbruggen van een moeilijke beginfase waren toegekend. In dat geval zou het financiële rendement van het bedrijf immers ten koste gaan van het economische rendement voor het ontvangende land. Omdat de kosten van een uiteindelijke mislukking in termen van sociaal-economische ontwikkeling aanzienlijk kunnen zijn kan de overheid zich gedwongen voelen zulke regelingen in stand te houden. Zeker waar het om arbeidsintensieve en niet kapitaalintensieve activiteiten gaat kunnen investerende bedrijven immers weer snel vertrekken als elders betere voorwaarden worden geboden. Dit geldt natuurlijk voor alle investeringen, maar door de fragiliteit van de economische positie van de armste mensen en de armste gebieden en door de dynamiek van het internationale bedrijfsleven, zal de impact van mislukkingen op deze mensen en gebieden zwaarder wegen en zich vaker kunnen voordoen. Grote voorzichtigheid is daarom geboden bij het aanbieden van zulke subsidies en beschermingen.

Ook met het tweede aspect, het gebruik van regelgeving voor de wijze waarop een investeerder een bedrijf moet organiseren, is voorzichtigheid geboden. Te denken valt aan *voorschriften voor het gebruik van binnenlandse producten en diensten of voor de participatie van binnenlandse investeerders*.⁸³ De in hoofdstuk II geciteerde studie van Moran noemt ervaringen met dergelijke maatregelen 'decidedly negative'.⁸⁴ Ook recenter onderzoek laat zien dat dit soort protectionistische maatregelen meestal contraproductief zijn. Het welvaartsverlies als gevolg van marktverstoring weegt niet op tegen de voordelen zoals grotere binnenlandse toelevering of grotere financiële deelname van binnenlandse partijen in de investering. Integendeel, de kunstmatigheid van deze constructies verhoogt de kans op mislukking.⁸⁵

81 Zoals belastingconcessies, importbescherming, subsidies op kosten van land of energie, gesubsidieerde financiering.

82 New Horizons: Multinational Company Investment in Developing Countries. McKinsey Global Institute, 2004. Samenvatting in McKinsey Quarterly, 2004, number 1: *The truth about foreign direct investment in emerging markets*.

83 *Local content en joint venture* voorschriften.

84 Theodore H. Moran, 1998, pp. 41-48.

85 Onderzoek in 2004 door McKinsey Institute, zie noot 19.

V.5.2 *Mogelijkheden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om de armoedeverminderende effecten van FDI in ontwikkelende landen te versterken*

(a) hulp aan overheid van het FDI ontvangende land

Bij de steun aan verbetering van het *investeringsklimaat* voor FDI kan Nederland, net zoals bij investeringen in het algemeen (zie hoofdstukken II en III), bijdragen aan het opheffen van de belemmeringen *in de armste gebieden*. Deze belemmeringen zoals onder andere beschreven in de 'Doing Business' analyse kunnen bestreden worden door steun te geven aan lokaal onderzoek, regio-specifieke informatie en decentrale investering in ondersteunende overheidsdiensten die gericht zijn op die armste gebieden, de zogenaamde de 'soto desks' (zie hoofdstuk VI). Regels, belastingen en corruptie die het ondernemers in het informele deel van de private sector onmogelijk maken in de formele economie mee te doen, zouden met voorrang moeten worden aangepakt. Hetzelfde geldt voor veel van de kleinere buitenlandse investeringen, veelal uit buurlanden, die gericht zijn op producten en diensten voor de armsten.⁸⁶ Ook in samenwerking met maatschappelijke organisaties en instellingen voor microfinanciering kan Nederland meer aandacht aan deze delen van het bedrijfsleven geven en daarmee de kansen voor de armste ondernemers vergroten.⁸⁷

Bij de hulp voor ontwikkeling en vooral ook onderhoud van *infrastructuur* kan Nederland extra aandacht geven aan de voorzieningen die vooral voor de rurale en de armste gebieden belangrijk zijn, zoals wegen die toegang tot markten geven, telecommunicatie, onderwijs en watermanagement. Hulp bij het ontwikkelen van passende vormen van publiek-private samenwerking waarin niet alleen de aanleg maar ook het onderhoud en de exploitatie begrepen zijn. Het aantrekken van FDI voor deze infrastructuur kan daarmee zowel voor de armste ondernemers, zoals boeren, alsook voor het armste deel van de bevolking in het algemeen waardevol zijn.

Gezien het grote belang dat toegeschreven wordt aan verbetering van de toegang tot financiële diensten voor de armen⁸⁸, niet alleen wat betreft leningen, maar ook (spaar)rekeningen, betalingen, cash-opnames en verzekeringen, is extra ondersteuning van *financiële sector ontwikkeling* een goede manier om pro-poor PSD te bevorderen. Zie hierover hoofdstuk VI.

(b) hulp aan een bedrijf dat investering in een ontwikkelingsland overweegt risicovermindering ('risk mitigation')

Nederland (OS, ministerie van Financiën) ondersteunt een groot aanbod van financieringen door multilaterale instellingen en door FMO voor bedrijven (deels buitenlandse bedrijven, waar het dus om FDI gaat, en deels binnenlandse bedrijven) die in ontwikkelingslanden willen investeren. Bijna al deze financieringen kunnen tegenwoordig in principe ook door commerciële instellingen worden aangeboden: de toegevoegde waarde van deze overheidsinstellingen zit in het nemen van risico's die

86 C.K. Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid: Eradicating Poverty through Profits*, Wharton School Publishing, Upper Saddle River, New Jersey, 2005.

87 Zie hoofdstuk VI.

88 OECD, *Promoting Pro-Poor Growth - Private Sector Development*, OECD 2006, p. 47-49.

(nog) niet in de private markt geaccepteerd worden.

Het is daarom opvallend dat garanties, verzekeringen en derivaten – de instrumenten die specifiek gericht zijn op het verminderen van risico's – in deze instellingen relatief weinig gebruikt worden en het minst gebruiksvriendelijk worden aangeboden.⁸⁹ Niet-commerciële risico's, zoals die van economische en politieke stabiliteit, wisselkoerspolitiek, regelgeving, rechtspraak en rechtshandhaving worden immers steeds genoemd als belangrijkste belemmering voor potentiële FDI-investeerders in ontwikkelingslanden, en vooral in Afrika.⁹⁰ Ook de risico's van het klimaat en van natuurrampen – die elders veelal verzekeraar zijn – blijken investeringen in ontwikkelingslanden te belemmeren.⁹¹ Voor het verminderen van commerciële risico's kan een gedeeltelijke garantie of een vergelijkbaar instrument ook beter zijn dan financiering met een lening of via risicokapitaal.⁹² Nederland zou zich daarom, in het kader van een versterkt financieel sectorprogramma, zoals voorgesteld in hoofdstuk VI, onder andere kunnen richten op verbetering van publiek-private samenwerking bij het ontwikkelen van risicoverminderende instrumenten zoals garanties en verzekeringen, maar ook van nieuwere instrumenten als derivaten⁹³ voor landen, regio's of industrieën met grote concentratie van armen. Onderzocht kan worden in hoeverre het met OS-steun, bijvoorbeeld door (gedeeltelijke) herverzekering of contragarantie, voor organisaties als MIGA of FMO mogelijk is verzekeringen, garanties of derivaten voor risico's aan te bieden voor zulke landen of regio's of activiteiten waar dat nu niet mogelijk is.⁹⁴

(c) internationaal

Een belangrijke, maar indirecte, bijdrage van Nederland aan het bevorderen van pro-poor investeringen in ontwikkelingslanden is het ondersteunen van *internationale samenwerking* op de gebieden die essentieel zijn voor investeerders, namelijk stabiliteit en transparantie. Dit betreft ten eerste samenwerking in de bestaande internationale organisaties en gremia als de EU, het IMF en de WTO op de hoofdthema's van

89 Behalve MIGA, dat uitsluitend op garanties is gericht, hebben de andere organisaties zeer verschillende en regelmatig wijzigende garantie- en verzekeringsproducten. Veelal wordt de voorkeur gegeven aan het verstrekken van leningen of risicokapitaal, hoewel een garantie of verzekering een efficiënter gebruik van hulpgeld zou zijn geweest.

90 Paul Collier and Catherine Patillo (eds), *Investment and Risk in Africa*, Macmillan, London, 2000.

91 Dat geldt natuurlijk niet alleen voor FDI, maar in de eerste plaats voor binnenlandse investeerders, zoals boeren.

92 Dat geldt bijvoorbeeld ook voor steun aan microfinancieringsorganisaties die in lokale valuta werken en waar een garantie waarmee men toegang krijgt tot de binnenlandse geld- en kapitaalmarkt vaak beter zal zijn dan een lening in harde valuta vanuit het buitenland.

93 'Credit Default Swaps' bijvoorbeeld zijn belangrijke instrumenten geworden om de terugbetalings risico's van leningen aan ontwikkelingslanden bij partijen onder te brengen die bereid en in staat zijn ze te dragen. Zie *Global Development Finance 2006*, p. 58.

94 Zie ook hoofdstuk VI. De Wereldbank wil in de nieuwe financiële sectorstrategie haar activiteiten op dit gebied uitbreiden. De voorziene samenwerking via het 'Knowledge for Change' programma zou hiervoor een goed kader kunnen bieden.

economische en financiële stabiliteit, handels- en investerings liberalisering en migratie. Op het terrein van investeringen is het publiek-private overleg binnen de OECD belangrijk, zoals het 'Policy Framework for Investment', dat nu in voorbereiding is.⁹⁵ Voor de effectiviteit van de Nederlandse bijdrage op dit gebied is coördinatie tussen de verschillende ministeries en vooral inpassing van OS-beleid binnen het Nederlandse beleid een voorwaarde.⁹⁶

De wijze waarop overheden onder elkaar en met de private sector samenwerken op deze gebieden is aan het veranderen. Internationale organisaties die na de tweede wereldoorlog werden opgericht, vragen zich af wat hun rol en hun activiteiten in een inmiddels sterk veranderde wereld moet zijn.⁹⁷ ⁹⁸ Waar eerst een vaste structuur van door westerse landen gedomineerde overheidsorganisaties de internationale besluitvorming beheerste, bestaat nu een meer wisselend netwerk van samenwerking tussen overheden, waaronder die van de grote snel ontwikkelende landen als China, Brazilië en India, en de multilaterale organisaties. Deze netwerken zijn vooral ook zo waardevol gebleken omdat ze in staat zijn ruimte te bieden voor deelname van de private sector en de maatschappelijke organisaties.⁹⁹ Om de FDI te mobiliseren die – naast binnenlandse besparingen, andere kapitaalstromen en ODA – nodig is voor het bereiken van de MDG's, zullen deze nieuwe netwerken versterkt moeten worden. Uitbreiding en verbreding van de partnerschappen met het bedrijfsleven (zie bijlage VIII) die het ministerie heeft geïnitieerd past goed in deze ontwikkeling.

V.6 Samenvattend en concluderend

FDI heeft duidelijk voordelen boven andere vormen van buitenlands kapitaal. Er ontstaat geen schuld en vergoeding vindt alleen plaats indien er winst wordt gemaakt en dan pas na inhouding van winstbelasting. De FDI-stroom is stabiel gebleken dan die van leningen, omdat deze bedrijfsinvesteringen moeilijk teruggetrokken kunnen worden. FDI is vooral gewild omdat het samengaat met een efficiënte vorm van kennisoverdracht op het gebied van productie, management, marketing etc., die leidt tot meer integratie in de wereldeconomie. Over het algemeen zullen buitenlandse eigenaren zich niet anders dan binnenlandse eigenaren gedragen. Wanneer echter een beperkt aantal bedrijven een belangrijke sector van de economie zou domineren, kan dat de beleidsruimte van de overheid beperken en daarom ongewenst zijn.

De mogelijkheden voor de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking om de armoedeverminderende effecten van FDI in ontwikkelende landen te versterken, liggen vooral op het terrein van het investeringsklimaat, infrastructuur en financiële sector ontwikkeling. Daarnaast zou Nederland zich kunnen richten op verbetering van publiek-

95 Eerder onder andere de *OECD Guidelines for Multinational Enterprises*.

96 Zie ook beleids optie 10: Organisatie van OS-coherentie, in het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking, Ministerie van Financiën, oktober 2003.

97 Ministerie van Financiën, *'Adding value to the IFI system'*, Juni 2006.

98 Een voorbeeld van een inmiddels overbodige activiteit van internationale organisaties is het identificeren van investeringsmogelijkheden voor bedrijven (onder andere UNIDO).

99 Zie: AIV, *Nederland in de veranderende EU, NAVO en VN*, advies nummer 45, Den Haag, juli 2005, pagina 49.

private samenwerking bij het ontwikkelen van risicoverminderende instrumenten zoals garanties en verzekeringen, maar ook van nieuwere instrumenten als derivaten (afgeleide financiële producten, zoals opties en termijncontracten) voor landen, regio's of industrieën met een grote concentratie van armen. Onderzocht zou kunnen worden in hoeverre OS-steun, bijvoorbeeld door (gedeeltelijke) herverzekering of contragarantie, mogelijk is voor organisaties zoals MIGA en de FMO. Hierdoor zou het mogelijk zijn verzekeringen, garanties of derivaten voor risico's aan te bieden, voor zulke landen of regio's of activiteiten waar dit nu niet mogelijk is.

Daarnaast is internationale samenwerking van belang binnen organisaties als EU, IMF, WB, OECD en WTO op de hoofdthema's van economische- en financiële stabiliteit, handels- en investeringsliberalisering en migratie. Dit geldt ook ten aanzien van uitbreiding en verbreding van de publiek-private partnerschappen met het bedrijfsleven.

De AIV baseert het antwoord aan de minister op vraag 3 met name op de inhoud van onderdeel IV.3 van dit hoofdstuk, alsmede op het antwoord op de tweede vraag van de minister waarin afstand wordt genomen van selectieve interventies.

FDI wordt vooral bepaald door de kwaliteit van het investeringsklimaat. Dit laatste is weer afhankelijk van het goed functioneren van markten voor arbeid, kapitaal, goederen en diensten. Het zou dan ook onjuist zijn om veranderingen aan te brengen in de uitkomsten van het marktsysteem, tenzij tijdelijk, namelijk in het geval dat deze markten ernstig verstoord zijn. Hierbij moet dan wel bedacht worden dat tijdelijke bescherming vaak onbeperkt voortduurt.

Werkgelegenheid en het volume van transacties met lokale bedrijven zijn resultaten van het proces van marktwerking dat gekenmerkt wordt door concurrentie. Dat is nu juist de essentie van een 'enabling environment' waarin de private sector floreert, hetgeen leidt tot groei en armoedevermindering.

Met gebruik van regelgeving voor de wijze waarop een investeerder een bedrijf moet organiseren, zoals voorschriften voor het gebruik van binnenlandse producten en diensten, is voorzichtigheid geboden. In de eerder genoemde studie van Moran¹⁰⁰ worden ervaringen met deze zogenaamde 'domestic-content requirements' beslist negatief genoemd. Hij haalt een groot aantal studies aan waaruit een beeld naar voren komt van aanzienlijke inefficiënties en stagnatie ten gevolge van technische, economische en managementproblemen veroorzaakt door pogingen om het functioneren van markten te beïnvloeden door middel van dergelijke 'domestic-content requirements'. Ook in het WDR 2005¹⁰¹ wordt gewag gemaakt van negatieve effecten van zulke vereisten, met name inzake technologieoverdrachten en lokale producenten. Veelal leidt dit tot stagnatie en uiteindelijk tot het vertrek van de buitenlandse investeerders.

In de meeste gevallen bestaat het gewenste beleid uit maatregelen die de productiviteit van lokale producenten opvoeren, waardoor de bestaande buitenlandse investeringen beter renderen, hun productie verhoogd kan worden, de lokale werkgelegenheid en het volume van transacties met lokale producenten kan toenemen, hetgeen kan leiden tot

100 Theodore H. Moran, 1998, pp. 41-48.

101 WDR 2005, pp. 171-172.

additionele FDI. Ook kan een buitenlands bedrijf een ondersteunende rol spelen op het gebied van maatschappelijk verantwoord ondernemen ten aanzien van management-ontwikkeling, milieu, bestrijding van corruptie, sociaal beleid en kinderarbeid. De AIV benadrukt in deze het belang van het naleven van de OECD 'Convention on Combating Bribery of Foreign Public Officials in International Business Transactions' (zie voetnoot 79).

VI De informele economie en financiële sector ontwikkeling

VI.1 Inleiding

In dit hoofdstuk zal eerst worden ingegaan op de specifieke kenmerken van de informele economie en de belemmeringen die er bestaan om tot groei en pro-poor groei te komen. Daarnaast worden aanbevelingen gedaan voor beleid dat groei en pro-poor groei zou kunnen stimuleren. In het tweede gedeelte van dit hoofdstuk zal financiële sector ontwikkeling aan de orde komen en het belang van toegang voor alle burgers in de samenleving tot geschikte financiële diensten. Juist deze toegang tot basis financiële diensten is van cruciaal belang voor de economische ontwikkeling van de vele armen die in de informele economie werkzaam zijn.

VI.2 De informele economie

Zoals in de inleiding is aangegeven omvat de private sector naast de formele private sector ook de informele economie. Het begrip informele sector wordt voor het eerst gebruikt door de Internationale Arbeidsorganisatie in 1972.¹⁰² Sindsdien heeft het zijn eigen plaats in de ontwikkelingsliteratuur verworven. Voor statistische gegevens wordt de definitie van de informele sector van de 15e International Conference of Labour Statisticians van 1993 gehanteerd.¹⁰³ Voor praktische doeleinden echter wordt deze term als te beperkt ervaren.

Tegenwoordig wordt daarom steeds meer de term informele economie gebruikt. Deze term omschrijft beter de uitgebreide diversiteit van bedrijven, huishoudens en werkenden, die formeel in de rurale en stedelijke gebieden opereren. Veelal wordt de informele economie vooral omschreven door wat zij niet is, niet heeft of niet doet, zoals het ontbreken van juridische kaders, het niet-betalen van belasting, het negeren van voorschriften, de afwezigheid van job-security etc. Terwijl de formele economie haar activiteiten verricht binnen formele wettelijke en fiscale kaders, wordt de informele economie gekenmerkt door de afwezigheid van formele structuren, zekerheden en bescherming.

In vele ontwikkelingslanden is meer dan 70% van de bevolking, waaronder nagenoeg 100% van de armen, aangewezen op informele activiteiten om in hun dagelijkse levensonderhoud te voorzien.¹⁰⁴ Deze informele economie bestaat sinds mensenheugenis en is ouder dan de formele economie, die in de afgelopen honderd

102 ILO (1972), *Employment, Incomes and Equality: A strategy for Increasing Productive Employment in Kenya*. Geneva: International Labour Office.

103 Voor een goed overzicht van wat de informele sector en informele economie behelst zie: ILO (2002), *International Labour Conference 90th Session 2002, Report VI. Decent Work and the Informal Economy*. Geneva: ILO, pp. 122-128.

104 Zie onder andere Palmade, V. en A. Anayotos (2005) *Rising Informality. Reversing the tide*. Private Sector Note, World Bank, August 2005. Een exacte taxatie is moeilijk te maken, met name omdat veel activiteiten zich aan officiële waarneming onttrekken.

jaar in de westerse samenleving meer dan 90% van de economie is gaan omvatten. In ontwikkelingslanden betreft dit slechts 30% van de werkzame bevolking.

In de westerse samenleving omvatte de informele economie in 2002/2003 16% van het bruto binnenlands product.¹⁰⁵ De informele economie in geïndustrialiseerde landen heeft een andere voedingsbodem dan in ontwikkelingslanden. In geïndustrialiseerde landen wordt de informele economie veelal gekenmerkt door de wens belastingen en andere overheidsvoorschriften te ontduiken of door puur criminele overwegingen. In ontwikkelingslanden staat de wens tot overleven voorop. De mensen hebben geen andere keus. Er moet inkomen worden gegenereerd om in leven te blijven. De betrokkenen leven in de meeste gevallen onder het wettelijke minimum voor inkomstenbelasting, zodat belastingontduiking geen leidend motief is.¹⁰⁶

De informele economie draagt gedeeltelijk bij aan de formele economie, doordat een deel van de aankopen wordt gedaan in de formele economie, door heffingen en de kosten van vergunningen etc. Ook maken sommige formele bedrijven gebruik van de mogelijkheden die informaliteit biedt om een deel van hun omzet buiten de boeken te houden of om goedkope arbeidskrachten in te huren. Er bestaat dus een bepaalde verwevenheid tussen de twee.

De informele economie is niet alleen van belang omdat zich daar de armen bevinden, maar ook omdat een substantieel deel van het bruto binnenlands product daar tot stand komt. Volgens een onderzoek van Prof. Friedrich Schneider van de Universiteit van Linz¹⁰⁷ omvat de 'shadow economy' in 96 ontwikkelingslanden gemiddeld 39% van het bruto binnenlands product. Afrika laat een gemiddelde zien van 43%. Koplopers zijn landen als Nigeria, Tanzania en Zimbabwe, die rond de 60% scoren. De laagste score heeft Zuid-Afrika met 29%. Maar ook Azië scoort hoog met gemiddeld 30%, waarbij Thailand eruit springt met 54%. In Latijns-Amerika is het gemiddelde 43% en scoort Bolivia het hoogste met 68%. Deze percentages geven aan dat de informele economie breed en diep in de samenlevingen van deze landen verankerd is. Dit is zelfs het geval in landen met een behoorlijk ontwikkelde formele economie zoals Thailand en Zuid-Afrika.

Men zou verwachten dat als gevolg van diverse nationale en internationale strategieën de informele economie – althans in een aantal landen – terrein had prijsgegeven. Het onderzoek van Schneider wijst echter uit dat het aandeel van de informaliteit in alle 96 landen geleidelijk groeit. Er bestaat wel een correlatie tussen de kwaliteit van het ondernemingsklimaat (simpele procedures, lagere kosten, kortere wachttijden) en een kleinere informele economie, zoals het 'Doing Business' rapport 2005 van WB/IFC laat zien.¹⁰⁸

105 Friedrich Schneider, Robert Klinglmair (2004) *Shadow Economies around the World: What do we know?* CREMA, Working Paper No. 2004-03.

106 Gërkhani, K. (1998) *The Informal Sector in Developed and Less Developed Countries: A Literature Survey*. Tinbergen Institute Discussion Paper, TI 1999-083/2.

107 Schneider, F. (2005) *Shadow Economies of 145 Countries all over the World: Estimation Results over the Period 1999-2003*.

108 IFC (2005) *Doing Business 2005. Removing Obstacles to Growth*. Washington DC and New York, World Bank, the International Finance Corporation and Oxford University Press, pp. 6-7.

Het is duidelijk dat de doelgroep van het OS-beleid en de MDG's, 1,1 miljard mensen die leven van minder dan 1 USD per dag,¹⁰⁹ juist in de informele economie werkzaam is. Vrouwen werken meer dan mannen binnen de informele economie met weinig of geen sociale bescherming en een hoge graad van werkonzekerheid. De informele economie biedt echter geen duurzame oplossing voor armoedevermindering. Om armoedevermindering te bereiken zal, zoals wij reeds eerder zagen, het patroon van de groei breed moeten zijn en de armen in de informele economie moeten insluiten. De aandacht zal zich daarbij vooral moeten richten op het bevorderen van de mogelijkheden om inkomen te verwerven, het bevorderen van werkgelegenheid en (micro)ondernemerschap. Voorts op mogelijkheden om de overgang van activiteiten van de informele economie naar de formele economie te bevorderen.

De 'Decent Work' agenda van de ILO benadrukt dat productieve werkgelegenheid en menswaardige werkomstandigheden de aangewezen weg zijn om duurzame ontwikkeling te bereiken en armoede te verminderen.¹¹⁰ Het is duidelijk dat ook Maatschappelijk Verantwoord Ondernemen hier een belangrijke rol kan vervullen, vooral als het gaat om de wijze waarop westerse ondernemingen zich ten aanzien van werkgelegenheid en arbeidsomstandigheden in ontwikkelingslanden opstellen.

Er is nog relatief weinig onderzoek gedaan naar de redenen waarom bedrijven niet formaliseren en naar de belemmeringen die er bestaan met betrekking tot de overgang van de informele economie naar de formele economie. Wel geeft de OECD (2006) een uitstekend overzicht van 'good practices' op het gebied van het verminderen van administratieve barrières en regelgeving die de overgang naar formaliteit belemmeren.¹¹¹

De belangrijkste barrières voor formalisering lijken vooral te liggen op de terreinen van wet- en regelgeving, corruptie en de financiële sector. De nationale 'enabling environment' speelt daarbij een belangrijke rol. Goed bestuur is een essentiële voorwaarde, niet alleen voor de rechtspositie van mensen, maar ook voor hun economische ontwikkeling.

Wil men resultaat bereiken dan zal door nationale regeringen en lokale overheden, daarin ondersteund door de internationale financiële instellingen en donoren, per land en per sector gericht beleid ontwikkeld moeten worden. In een dergelijk beleid zouden de volgende vier doelstellingen prioriteit moeten krijgen:

1. Het stimuleren van (micro)ondernemerschap.
 - Het bevorderen van een 'level playing field' voor de armen in het algemeen.
 - Het bevorderen van mogelijkheden om inkomen te verwerven.
 - Het opheffen van barrières die vrouwen beletten deel te nemen aan markten, zoals beleid dat vrouwen in staat stelt land in eigendom te bezitten, te kopen, te verkopen en te erven.
2. Het bevorderen van de overgang van bedrijven van de informele economie naar de formele economie.

109 Worldbank (2006) *Poverty at a glance*, (11 augustus 2006).

110 ILO, Decent Work Agenda, URL: <http://www.ilo.org/public/english/bureau/integration/decent/index.htm>.

111 OECD (2006) *Promoting Pro-Poor Growth - Private Sector Development*, Parijs: OECD, pp. 24.

- Institutionele veranderingen en beleid dat enerzijds gericht is op het verminderen van de risico's en de kosten van ondernemerschap en anderzijds op het vergroten van prikkels voor ondernemerschap en investering.
 - Interventies die actoren in de informele economie helpen om graduele stappen te zetten in het formaliseringsproces, zoals het creëren van associaties met een formele status om toegang te verzekeren tot microkrediet, verzekeringen, landrechten en markten.
3. Geleidelijke afschaffing en vereenvoudiging van voorschriften, vergunningen, procedures etc.¹¹² Het verminderen van regelgeving in de *formele* economie door afschaffing van regels die participatie tegenwerken of uitsluiten. Het verminderen van regelgeving in de informele economie, door afschaffing van regels die uitsluiting bevorderen, zoals dat het geval kan zijn met bepaalde vergunningen en heffingen.
 4. Het bevorderen van de groei van (de werkgelegenheid in) de formele economie, vooral in de arme regio's.

In dit verband vraagt de AIV vooral aandacht voor punt 3 hierboven: het verminderen van voorschriften, vergunningen, procedures etc. die de mogelijkheden om in de informele economie inkomen te verwerven in de weg staan.¹¹³ Hierbij moet worden gedacht aan het opzetten van zogenaamde 'de Soto desks' die in een beperkt aantal landen speciaal voor dit doel zijn opgericht. Het gaat hierbij om het stelselmatig opsporen van dergelijke regelgeving en deze vervangen door beter aangepaste procedures en trajecten.

VI.3 Financiële sector ontwikkeling

Bij het bespreken van de mogelijkheden om pro-poor economische ontwikkeling te bevorderen door versterking van de private sector, wil de AIV nadruk leggen op de rol van de financiële sector.¹¹⁴

In de meeste ontwikkelingslanden zijn financiële diensten nog slechts voor een minderheid van de bevolking bereikbaar. Internationaal richt het beleid zich dan ook op het verbreden en toegankelijker maken van het aanbod van producten en diensten van

112 Zie ook: de Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books. Waarin hij de onmogelijkheid signaleert om het formele eigendom geregistreerd te krijgen van het land waarop men woont, ook al is dat van niemand. Derhalve is dat land niet te belenen en is het niet mogelijk de waarde ervan in feite twee keer te benutten.

113 Zie de Soto, H. (1989) *The Other Path: The Economic Answer to Terrorism*, New York: Basic Books en de Soto, H. (2000) *The Mystery of Capital. Why Capitalism Triumphs in the West and Fails Everywhere Else*, New York: Basic Books.

114 Het geheel van instituties, bedrijven en organisaties dat zich met financiële bemiddeling bezighoudt: de centrale bank, toezichhouders, commerciële banken, verzekeringsbedrijven, betaalorganisaties, spaarbanken, niet-bancaire financiële organisaties (zoals 'credit unions', krediet coöperaties, 'microfinance' organisaties) en financiële markten. In het informele deel van de economie horen de geldwisselaars, spaargroepen, ROSCA's, tontines en andere informele bemiddelaars tot de financiële sector.

de financiële sector, zodat alle geledingen van de bevolking hiervan gebruik kunnen maken.¹¹⁵

Recent onderzoek toont een duidelijke relatie aan tussen ontwikkeling van de financiële sector en pro-poor economische groei.¹¹⁶ Financiële sector ontwikkeling blijkt verschillen in inkomen te verminderen door de inkomens van armen meer dan proportioneel te verhogen.^{117 118} Dat is een bijzondere uitkomst omdat een dergelijke duidelijke relatie voor andere sectoren van de economie die traditioneel vooral met armoedevermindering werd geassocieerd, zoals midden- en kleinbedrijf, niet aantoonbaar bleek.¹¹⁹ Zie ook hoofdstuk III.

VI.4 Achtergrond

Aandacht voor de rol en de werking van de financiële sector van de economie is de laatste jaren sterk gegroeid. Het belang van een gezonde financiële sector voor economische ontwikkeling en de duidelijke positieve relatie tussen ontwikkeling van die sector en economische groei is al langer goed bekend en beschreven.¹²⁰ In de context van private sector ontwikkeling was enerzijds duidelijk dat een gezond financieel systeem onontbeerlijk is om besparingen betrouwbaar naar kleine en grote bedrijven te laten stromen die er productief gebruik van kunnen maken en daarmee werkgelegenheid scheppen. Anderzijds waren de ervaringen met overheidsbanken die hun leningen volgens (industrie)politieke voorkeur probeerden te sturen vaak zo desastreus, dat ingrijpende veranderingen noodzakelijk waren.

Aanvankelijk was de aandacht daarbij vooral gericht op het openen van financiële markten en veel minder op het verbeteren van de financiële infrastructuur (Centrale

115 Voor een uitstekend overzicht zie Stijn Claessens, *Access to Financial Services: A Review of the Issues and Public Policy Objectives*, The World Bank Research Observer, Volume 21, Number 2, Fall 2006, pp. 207-240.

116 The Financial Sector's Contribution to Pro-Poor Growth; in: *Promoting Pro-Poor Growth - Private Sector Development*, OECD 2006, p. 47-55.

117 Thorsten Beck, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine, *Finance, Inequality and Poverty; Cross Country Evidence*, World Bank Policy Research Paper 3338, June 2004. *The importance of financial sector development for economic growth and poverty reduction*, DFID, 2005; Patrick Honohan, *Financial Sector Policy and the Poor; Selected Findings and Issues*, World Bank Working Paper, No. 43, World Bank 2004, Appendix C, Poverty Rates and Financial Depth, p. 63.

118 De eerste in voetnoot 117 genoemde studie behelst een cross-sectie analyse gebaseerd op een steekproef van 52 landen met een dataset van 30-40 jaren. De gevonden resultaten houden in dat veranderingen in de particuliere kredietverlening significante, positieve effecten hebben op groei, pro-poor groei, en ten aanzien van veranderingen in de inkomensverdeling. Bovendien blijkt er sprake te zijn van een causaal verband.

119 Thomas Beck, Asli Demirguc-Kunt and Ross Levine, *Small and Medium Enterprises, Growth and Poverty: Cross Country Evidence*, World Bank Working Paper, No. 3178, December 2003.

120 Bijvoorbeeld: Niels Hermes and Robert Lensink eds., *Financial Development and Economic Growth*, Routledge, 1996.

bank, toezicht, kantorennet, bedrijfsvoering, betaalsystemen, etc.). De reden hiervoor is dat in de jaren tachtig van de vorige eeuw de liberalisering van financiële markten, vooral in de ontwikkelde landen, op gang kwam. Omdat besparingen toen makkelijker buiten de grenzen van het eigen land belegd konden worden bleek deze liberalisering al snel een aanjager van globalisering te zijn. Voor ontwikkelingslanden bood de verbeterde toegang tot internationale geld- en kapitaalmarkten ook de mogelijkheid om hun ontwikkeling te versnellen door financiering uit het buitenland aan te trekken. De kapitaalstroom vanuit de rijke landen naar vooral de grotere ontwikkelingslanden groeide snel, maar ook de risico's daarvan werden snel zichtbaar. Waar deze stromen op binnenlandse financiële markten terecht kwamen die daar nog onvoldoende op waren voorbereid, bijvoorbeeld op de valutamarkten en op de interbancaire markt, traden ernstige problemen op zoals doorschietende wisselkoersen en overmatige groei van kredietverlening. Zowel de schuldencrisis van 1982 als de financiële crisis van 1997 en 1998 had mede als achtergrond de spanning tussen relatief kleine en traditionele binnenlandse financiële systemen met gebrekkig toezicht enerzijds en krachtige, deels volatiele, internationale kapitaalstromen op zoek naar extra rendement anderzijds.¹²¹ Het welvaartsverlies en de toename van armoede die rechtstreeks het gevolg waren van deze financiële crises, was aanzienlijk. De Wereldbank¹²² schat de kosten van financiële crises in ontwikkelingslanden gedurende de laatste dertig jaar op minstens één biljoen dollars, ongeveer evenveel als de ODA van al die jaren tezamen.

De reactie van de financiële wereld en van organisaties als de Wereldbank en het IMF was dan ook vooral om maatregelen te nemen die de gevolgen van de crises bestreden en die toekomstige financiële crises konden vermijden. Versterking van de financiële sector in ontwikkelingslanden kreeg daarmee vooral een defensief karakter: bescherming tegen de risico's van vluchtig buitenlands kapitaal. Mede omdat de multilaterale financiële instellingen als Wereldbank, IMF en de regionale ontwikkelingsbanken na 1998 grote leningen moesten verstrekken aan landen die door de financiële crises werden getroffen, gingen zij extra investeren in uitbreiding van hun expertise en hun onderzoekscapaciteit op het terrein van financiële sector ontwikkeling.

Inmiddels, acht jaar later, heeft financiële sector ontwikkeling een andere context gekregen. De crisisleningen van de multilaterale financiële instellingen zijn door de betrokken landen terugbetaald en de herinnering aan de financiële crises raakt op de achtergrond. De interventies naar aanleiding van de crises van 1997 en 1998 hebben positieve effecten gehad. Daarnaast is er sprake van verhoogde waakzaamheid om het gevaar van een nieuwe crisis tijdig te onderkennen. De jaren van intensieve aandacht voor de werking van de financiële sector in ontwikkelingslanden hebben nieuwe inzichten en nieuwe beleidsaccenten opgeleverd.

Op macroniveau bleek dit in 2003 uit de conclusies van de UN-Conferentie 'Finance for Development' die in dat jaar in Monterrey werd gehouden. Deze conferentie ging over de wijze waarop de verschillende bronnen van financiering hun bijdrage zouden kunnen leveren, voor het bereiken van de Millenniumdoelstellingen. Hoezeer daar ook de politieke en publicitaire nadruk lag op een van die bronnen, namelijk het vergroten van de stroom hulp gelden (ODA), het eerste agendapunt betrof het belang van de

121 Zie AIV, *Enkele lessen uit de financiële crises van 1997 en 1998*, advies nummer 14, Den Haag, mei 2000.

122 World Bank: *Financial sector strategy update, concept note*, March 29, 2006.

binnenlandse financiële sector.¹²³ Slechts wanneer ontwikkelingslanden erin slagen hun eigen financiële systeem op orde te krijgen en ook eigen besparingen te mobiliseren¹²⁴ zal de financiering, die voor het bereiken van de MDG's noodzakelijk is, effectief kunnen zijn.¹²⁵ Daarom is het verstandig om prioriteit te geven aan het gezond maken, ontwikkelen, verbreden, toegankelijker maken en daardoor verdiepen van het binnenlandse financiële systeem. Ten eerste om de eigen besparingen te bevorderen en goed te gebruiken en ten tweede om als basis te dienen om besparingen van buiten (zoals ODA en FDI) effectief en zonder bijzondere risico's te kunnen absorberen.

VI.5 Financiële sector ontwikkeling als pro-poor instrument

Het belang van financiële sector ontwikkeling voor economische groei en voor het bereiken van de Millenniumdoelstellingen was dus al langer bekend. Echter het inzicht dat er een directe relatie bestaat tussen financiële sector ontwikkeling en pro-poor economische groei is relatief nieuw. Dit inzicht, dat nu door de grote multilaterale organisaties als de Wereldbank en de OECD wordt gedeeld¹²⁶, bevat meerdere elementen en leidt tot beleidsuitgangspunten die hieronder kort worden besproken.

VI.5.1 Onderzoek en inzicht

Zoals vermeld wijst recent onderzoek¹²⁷ op een directe relatie tussen financiële sector ontwikkeling en pro-poor economische groei. Wanneer het armste deel van de bevolking gebruik kan maken van elementaire financiële diensten, blijken twee factoren bij te dragen aan een meer dan proportionele groei van hun inkomen:

Risico's verminderen

Bij de armste mensen en de kleinste ondernemers zijn de kosten van onzekerheid het grootst, omdat ze geen buffer hebben om wisselingen in inkomen op te vangen. De gevolgen van natuurrampen, het mislukken van oogsten etc. hebben juist voor deze groep desastreuze gevolgen. Het risicomijdend gedrag dat hiervan het gevolg is maakt de mogelijkheid om door eigen initiatief (ander gewas verbouwen, handeltje beginnen, etc.) uit de armoede te ontsnappen nog kleiner. Wanneer arme families en ondernemers hun tijdelijke besparingen niet veilig en goedkoop kunnen bewaren, wanneer er geen eenvoudige en betrouwbare mogelijkheid bestaat om geld over te maken of te ontvangen, ontnemen dit kansen om productief te investeren. Besparingen in de matras of in moeilijk verkoopbare sieraden of vee bieden geen uitkomst. Het ontbreken van verzekeringen om inkomens of bezittingen te beschermen heeft

123 Financing for Development, The final text of agreements and commitments adopted at the International Conference for Development, Mexico, 18-22 March 2002.

124 Eswar Prasad, Raghuram Rajan, Arvind Subramanian, *Foreign Capital and Economic Growth*, Research Department, IMF, 11 August 2006.

125 Stijn Claessens and Erik Feijen, *Financial Sector Development and the Millennium Development Goals*, World Bank, August 2006.

126 World Development Report 2005, chapter 6, p. 116. Zie ook bij OECD 2006: *The Financial Sector's Contribution to Pro-Poor Growth*.

127 Zie bronnen voetnoot 117.

overeenkomstig negatieve gevolgen. Beschikbaarheid van elementaire financiële diensten als spaar- en betaalrekeningen bij betrouwbare instellingen, betaaldiensten en eenvoudige verzekeringen blijkt daarom van grote waarde voor de armen die veelal geen enkele mogelijkheid hebben om enige stabiliteit in hun economische bestaan te brengen. Het is ook aannemelijk dat hoe productiever de aanwending van besparingen is, hoe eerder men ontkomt aan de noodzaak de kinderen thuis te laten en te laten werken in plaats van naar school te laten gaan.¹²⁸

Mogelijkheden vergroten

De moeilijkheid of onmogelijkheid voor energieke en ondernemende mensen om, zonder eerder bestaand en geregistreerd bezit, de beschikking te krijgen over de noodzakelijke financiële- en productiemiddelen die voor het starten of uitbreiden van een bedrijf, hoe klein ook, noodzakelijk zijn, is al eerder genoemd als 'poverty trap'.¹²⁹ Dit geldt voor marktkoopvrouwen en andere handelaars, voor kleine reparatie- en productiebedrijfjes,¹³⁰ en zeker voor boeren die geen geld hebben voor zaaimateriaal of voor opslag van hun oogst. Betrouwbare en permanente toegang tot krediet en andere elementaire financiële diensten kan de deur openen naar mogelijkheden om het inkomen door eigen inspanning te vergroten. Verschillende onderzoeken wijzen erop dat 'access to finance' het beste middel is om barrières voor de toegang tot productiemiddelen te overwinnen.

Een ontwikkeld financieel systeem is ook essentieel voor grotere binnenlandse investeringen en voor het aantrekken van investeringen uit het buitenland (FDI). Deze dragen direct bij aan armoedevermindering door het creëren van werkgelegenheid en indirect door economische groei. Zonder een betrouwbaar financieel systeem met heldere regels en goed toezicht, dat in staat is essentiële diensten te verrichten zoals rekeningen, betalingen, handelsfinancieringen, leningen in lokale valuta, valutatransacties, verzekeringen, kunnen bedrijven niet functioneren. Dat geldt ook voor infrastructuur, zoals energie, water, communicatie en wegen om landbouw en andere producten te vervoeren. Zoals eerder besproken vormt de afwezigheid van zulke voorzieningen juist voor het armste deel van de bevolking en voor de armste gebieden een belemmering voor private sector groei. Financiering van dergelijke infrastructuur – of dat nu in de publieke sector of in publiek/private samenwerking gebeurt – blijkt in de praktijk¹³¹ beter te realiseren wanneer er een systeem bestaat waarmee individuele gebruikers, althans ten dele, voor het gebruik van zulke voorzieningen kunnen betalen. Hiervoor is een ontwikkeld financieel systeem nodig. Het succes, ook in de armste gebieden, van mobiele telefoons bevestigt dit punt omdat betaling voor die diensten relatief eenvoudig te regelen is.

128 WDR 2005, chapter 6, pp. 115-124.

129 'The mystery of capital' van Hernan de Soto wijst daarbij vooral op gebrekkige registratie van (land)eigendom. Maar ook wanneer de registratie geregeld is moet er nog een instelling zijn die op grond daarvan bereid en in staat is krediet te verstrekken! Het blijkt overigens dat registratie een noodzakelijke maar geen voldoende voorwaarde is voor kredietverlening. Zie The Economist, 26-8-2006: 'The mystery of capital deepens', p. 58.

130 Rosen, H. (2003), *Improved Access to Finance: A Key to SME Growth*.

131 Zeker voor de armste landen zijn de mogelijkheden om zowel aanleg als exploitatie van infrastructuur geheel uit overheidsmiddelen te betalen, beperkt. De ervaring met onderhoud van infrastructuur pleit ook voor een verbinding tussen gebruiker en kosten.

VI.5.2 *Beleid*

Het bovenstaande heeft er toe geleid dat de OECD inzake de bijdrage van financiële sector ontwikkeling aan groei en armoedevermindering de volgende uitgangspunten hanteert.¹³² Financiële sector ontwikkeling heeft op twee manieren een direct effect op armoedevermindering. Enerzijds door een betere toegang tot financiële diensten en anderzijds door het faciliteren van de financiering van infrastructuur ten behoeve van basisvoorzieningen voor de armen (water, energie, gezondheid en onderwijs).

Ook is er een indirect effect: financiële sector ontwikkeling leidt tot snellere groei van de economie in het algemeen en daardoor tot snellere armoedevermindering (zie hoofdstuk II). Bovendien – zo benadrukt de OECD – is financiële sector ontwikkeling ‘... essential for making economic growth pro-poor’. De OECD refereert hierbij aan het analytisch kader genoemd in hoofdstuk III.2.3, aan de hand waarvan vastgesteld kan worden welke veranderingen in beleid en instituties nodig zijn om pro-poor groei tot stand te brengen. Dit analytisch kader bestaat uit vijf elementen:

- verschaffen van prikkels tot ondernemerschap en investeren;
- doen toenemen van productiviteit, concurrentie en innovatie;
- versterken van internationale economische betrekkingen;
- verbeteren van markttoegang en marktwerking;
- verminderen van risico en kwetsbaarheid.

Financiële sector ontwikkeling speelt een belangrijke rol bij het versterken van elk van deze elementen.

Aan het voorafgaande moet het volgende worden toegevoegd. In het WDR 2006¹³³ wijst de Wereldbank erop dat ongelijke toegang voor armen tot financiële diensten niet alleen een gevolg is van technische en economische redenen die leiden tot (te) hoge kosten. Er zijn ook redenen die te maken hebben met verschillen in invloed en zeggenschap tussen enerzijds armen en anderzijds economische elites. De Wereldbank vermeldt een aantal casestudy's waar beleid dat op zichzelf goed is en goede instituties niet tot gewenste resultaten hebben geleid door politieke oorzaken (invloed en zeggenschap). Pas wanneer dergelijke politieke constellaties gewijzigd zijn, zullen kostenverlagingen door technologische ontwikkelingen alsmede beter toezicht en meer concurrentie leiden tot het vergroten van de toegang tot financiële diensten voor armen.

VI.5.3 *Microfinanciering*

Het succes – en de grote zichtbaarheid daarvan in de ontwikkelingswereld – van microfinanciering heeft een belangrijke rol gespeeld in het vergroten van de aandacht voor private sector ontwikkeling en voor financiële sector ontwikkeling in het kader van armoedevermindering.¹³⁴

132 Zie OECD 2006, pp. 47-48.

133 WDR 2006, *Equity and Development*, chapter 9, pp. 180-185.

134 Voor korte overzichten en analyses van microfinanciering: Elizabeth Littlefield and Richard Rosenberg, *Microfinance and the Poor, Finance and Development*, Volume 41, Number 2, June 2004, pp. 38-40; *The Economist*, *The hidden wealth of the poor*, November 5th 2005, pp. 1-12, IMF Survey, *Pros and cons of microfinance*, Vol. 34, No. 5, March 21, 2005, pp. 72-73.

Voor een uitvoerig en gedetailleerd overzicht: C.K. Prahalad, *The Fortune at the Bottom of the Pyramid*, Wharton School Publishing, Upper Saddle River, New Jersey, 2005, pp. 289-318.

Microfinanciering – financiële diensten, aanvankelijk vooral kredieten, op zeer kleine schaal voor arme huishoudens en kleine ondernemers – is immers duidelijk succesvol gebleken in het vergroten van de economische onafhankelijkheid en in het stimuleren van kleinschalige bedrijvigheid onder de armste mensen en in de armste gebieden van ontwikkelingslanden. Vooral vermeldenswaard zijn de zeer hoge terugbetalingsratio's, die overigens noodzakelijk zijn om bij te dragen aan de levensvatbaarheid van de MFI's.¹³⁵

Op drie gebieden heeft microfinanciering het denken over armoedevermindering beïnvloed. Ten eerste door te laten zien dat het mogelijk is ook (zeer) arme klanten met krediet op een zakelijke basis te helpen hun economische activiteit op een hoger plan te brengen en in hun eigen levensonderhoud te voorzien. Ten tweede door in de wereld van ontwikkelingsorganisaties aan te tonen dat een zakelijke aanpak effectiever werkt om armoedevermindering te bewerkstelligen dan vele op giften gebaseerde programma's of politiek geconditioneerde overheidsprogramma's. En ten slotte door een aanzet te geven voor verdieping en versterking van de financiële sector in ontwikkelingslanden waar de gevestigde financiële orde (veelal staatsbanken) tot dan toe weinig belangstelling had getoond voor het grootste, arme, deel van de bevolking.¹³⁶ In deze ruimte hebben de MFI's zich, vaak met externe steun, ontwikkeld.

De omvang en betekenis van microfinanciering voor ontwikkelingslanden is om verschillende redenen echter moeilijk te bepalen.¹³⁷ Ten eerste omdat de definities uiteenlopen en omdat er een grote verscheidenheid bestaat onder de duizenden organisaties die zich met kleinschalige financiële dienstverlening bezighouden. Ten tweede omdat omvang, economisch rendement en winstgevendheid door de verschillende soorten organisaties met verschillende, vaak ideële, doelstellingen ook verschillend wordt berekend. Een bruikbare, niet alles omvattende definitie¹³⁸ richt zich op klanten die lenen van instellingen voor microfinanciering (MFI's) en soms ook sparen en noemt een doelstelling van 100 miljoen klanten in 2005. Eind 2004 waren meer dan 3000 MFI's actief met 92 miljoen klanten, waarvan 66 miljoen in eigen land tot de armste groep werden gerekend toen zij hun eerste lening namen. Toch varieert het aantal klanten van MFI's in individuele ontwikkelingslanden sterk.¹³⁹ In slechts acht landen meer dan 2% van de bevolking (in Bangladesh 13,1%!) en in de meeste overige landen minder dan 1%, maar aanzienlijk hoger als percentage van het aantal huishoudens.

135 Zie Gert van Maanen, *Microcredit*, SGO Uitgeverij, Hoevelaken, 2004, pp. 42-43.

136 De belangrijkste reden hiervoor was veelal dat commerciële banken veel makkelijker geld konden verdienen met lenen aan de overheid en aan grote bedrijven.

137 *Financial Sector Policy and the Poor; Selected Findings and Issues*, Patrick Honohan, 2004. World Bank Working Paper No. 43, 2004.

138 Microfinance Summit, Daley Harris, 2003.

139 Patrick Honohan, 2004, pp. 3-10.

Omdat de leningen per definitie klein zijn vertegenwoordigen de MFI's in totaal zelden meer dan 1% van de binnenlandse kredietverschaffing in een land (in Bolivia 7%).

Waar niemand twijfelt aan de belangrijke bijdrage die microfinanciering aan financiële sector ontwikkeling en armoedevermindering heeft geleverd en nog steeds levert, zijn er ook problemen aan verbonden. Weliswaar vormt het risico van insolventie van MFI's wegens hun geringe totale omvang geen gevaar voor het financiële systeem van een land, maar op microniveau wel voor de arme klanten van de MFI's, vooral als zij ook spaargeld aan MFI's toevertrouwen en deze niet onder adequaat bancair toezicht vallen. Meer algemeen acht het IMF¹⁴⁰ slechts 1% van de bestaande instellingen financieel stabiel, gemeten aan hun omvang, productenassortiment en beperkte passieve financieringsmogelijkheden (in het bijzonder ook buitenlands kapitaal). In een aantal landen hebben toezichthouders inmiddels speciale criteria voor het toezicht op MFI's ontwikkeld, waardoor de mogelijkheid wordt geopend om spaargelden en deposito's aan te trekken. Afhankelijk van de aard en de kwaliteit van het toezicht kan dit de kans op continuïteit en het aantal stabiele MFI's aanmerkelijk vergroten.

VI.5.4 Integrale financiële sector

Hoewel er een grote verscheidenheid bestaat aan instellingen, producten en diensten, vervult de financiële sector van de economie slechts een beperkt aantal basisfuncties.¹⁴¹ Zowel voor de directe als voor de indirecte armoedeverminderende effecten van financiële sector ontwikkeling is het daarom belangrijk de financiële sector als een samenhangend geheel te blijven zien.¹⁴²

Ondanks de grote aandacht voor krediet is dat zeker niet altijd de eerste financiële dienst waar (arme) mensen behoefte aan hebben. Het veilig kunnen wegzetten en later weer opnemen van besparingen alsmede het uitvoeren van betalingen ('transaction banking') is veelal de eerste behoefte.¹⁴³

Hetzelfde geldt voor de beschikbaarheid van verzekeringen. Zoals eerder genoemd kunnen eenvoudige verzekeringen risico's voor (arme) mensen zodanig verminderen dat er ruimte komt voor initiatief en dat kostbare alternatieven worden vermeden. Het gaat hier dan voornamelijk om ondernemersrisico's en gezondheidsrisico's. Verzekeringen hebben bovendien, in het kader van een integrale benadering van de financiële sector, het voordeel dat ze premies genereren die voor lange termijn in de lokale valuta belegd moeten worden.

140 Zie IMF 2005, p. 73.

141 DFID (2005) noemt 5 functies: (1) mobilization of savings (2) risk management (3) acquiring information about investment opportunities (4) monitoring borrowers and exerting corporate governance control, en (5) facilitating the exchange of goods and services.

142 Zie DFID (2004): *Financial Sector Development: a pre-requisite for growth and poverty reduction? Building Inclusive Financial Systems: Donors Guideline on Good Practice in Microfinance*, CGAO/The World Bank, December 2004.

143 *Household Financial Assets and the Process of Development*; Patrick Honohan, World Bank/CEPR, July 2006.

In ontwikkelde economieën neemt de relatieve rol van banken als bemiddelaars af en groeit de rol van de geld- en kapitaalmarkten. Spaarders en beleggers vinden hun weg naar de gebruikers van hun gelden steeds vaker direct, zonder tussenkomst van de balans van een bank. De omvang en internationale transparantie van deze markten heeft bovendien de ontwikkeling van producten die daarvan zijn afgeleid mogelijk gemaakt: de derivaten. Op het eerste gezicht lijkt dit weinig relevant voor ontwikkelingslanden en voor financiële diensten voor de allerarmsten. Toch is het inzicht gegroeid dat een kapitaalmarktmechanisme, zelfs op kleine schaal, waardevol is voor de ontwikkeling van een gezond financieel systeem. Dit geldt vooral voor de beschikbaarheid van langere termijnleningen in de lokale valuta. In ontwikkelingslanden bestaan meestal wel enkele langere termijnbeleggers met verplichtingen in lokale valuta, zoals verzekeraars en pensioenfondsen, maar het bevorderen van zulke collectieve besparingen is toch een eerste vereiste voor de ontwikkeling van een lokale kapitaalmarkt. Bedrijven die voor langere perioden in lokale valuta willen lenen zijn makkelijker te vinden (zoals hypotheekbanken voor huisvesting, de overheid of infrastructuurbedrijven en ook MFI's). Een kapitaalmarkt kan deze partijen bij elkaar brengen.¹⁴⁴

VI.5.5 'Remittances'

Overmakingen van geld door migranten naar hun vaderland is ook een actueel onderwerp dat de aandacht heeft gericht op de rol van de financiële sector. De immense omvang van deze stromen,¹⁴⁵ de hoge kosten die arme mensen voor een eenvoudige transactie moeten betalen, maar ook de relatie van deze stromen met het gevoelige thema migratie, hebben de aandacht voor dit onderdeel van het financiële systeem sterk vergroot.¹⁴⁶ Het grootste deel van deze stroom bestaat uit overmakingen van kleine bedragen door arbeidsmigranten die geld naar hun familie thuis sturen. Omdat migranten de commerciële banken niet vertrouwden en omdat banken weinig moeite deden hun dienstverlening aan de wensen van deze migranten aan te passen, werd een groot deel van deze betalingen via oncontroleerbare, informele 'betaalkantoren' geleid. Om meerdere redenen is het belangrijk te proberen deze geldstromen binnen het reguliere financiële systeem te brengen. Op macroniveau kan de overheid, respectievelijk de centrale bank van het ontvangende land dan een beter monetair en deviezenbeleid voeren. Maar deze geldstroom kan ook op microniveau – uiteraard met behoud van alle individuele vrijheid van de migranten en de ontvangers van de geldzendingen – beter gebruikt worden om de financiële sector van het ontvangende land te versterken. Wanneer migranten hun overmakingen goedkoop en betrouwbaar via bankrekeningen kunnen uitvoeren in plaats van via oncontroleerbare betaalkantoren heeft dat al een belangrijk ontwikkelingseffect. Dat effect kan nog versterkt worden wanneer voor die overmaking meerdere vormen mogelijk zijn zoals spaar-, beleggings- of verzekeringsproducten. Ook omdat de

144 Vooral de multilaterale financiële organisaties zijn actief op dit terrein. Incidenteel ook bilaterale donoren, zoals Zweden die bijvoorbeeld exportbevordering en financiële sector ontwikkeling combineerde door een garantie te verstrekken voor de uitgave van obligaties door de Ugandese PTT (die Ericsson apparatuur kocht) zodat een lokaal pensioenfonds deze obligaties veilig kon kopen.

145 \$167 miljard in 2005, zie hoofdstuk V.

146 Ook de verhoogde aandacht voor financiering van terrorisme en voor witwaspraktijken resulteert in extra belangstelling voor 'remittances' omdat een groot deel daarvan immers buiten het zicht van toezichhouders blijft.

ontvangers veelal tot het armste deel van de bevolking behoren, zal dit tevens een pro-poor effect kunnen hebben. Inmiddels is de belangstelling van commerciële banken voor deze markt sterk gegroeid, zijn de kosten gedaald en zijn er, zeker voor de grotere ontwikkelingslanden, tal van nieuwe producten die op een inventieve manier van moderne communicatietechnieken gebruik maken.

Multilaterale financiële organisaties stimuleren initiatieven om de ontwikkelingswaarde van de 'remittances' geldstroom te vergroten. Wanneer banken in de ontvangende landen er door betere dienstverlening aan de migranten en hun familie in slagen een groter deel van deze geldstroom te verzorgen, zou dat – vooral door de nieuwe, veelal armere, groepen klanten die dan gebruik beginnen te maken van formele financiële diensten – uit het oogpunt van (pro-poor) ontwikkeling waardevol zijn. Daarmee zouden de 'remittances' immers, naast de economische waarde van de bestedingen en de investeringen die met deze geldstroom worden gefinancierd, ook bijdragen aan het versterken van de financiële sector in de ontvangende landen.¹⁴⁷

VI.6 Conclusies

De financiële sector speelt een centrale rol om arme mensen de kans te geven deel te nemen aan en voordeel te laten hebben van economische groei. De AIV beveelt daarom een aanzienlijke versterking en verhoging van de steun aan financiële sector ontwikkeling aan als een goede manier om pro-poor PSD te bevorderen.

Een eerste stap zou, naar de mening van de AIV, moeten zijn dat het DGIS het initiatief neemt om met de ministeries van Financiën en van Economische Zaken een gezamenlijke strategie en werkverdeling voor financiële sector ontwikkeling te formuleren. Gezien de complementariteit van verantwoordelijkheden, competenties en deelname aan internationaal overleg tussen deze drie ministeries, zou een gezamenlijke strategie en een duidelijke werkverdeling op het brede terrein van financiële sector ontwikkeling, de coherentie en daarmee de effectiviteit van de activiteiten van de Nederlandse overheid op dit gebied kunnen vergroten.

Financiële sector ontwikkeling betreft zowel de publieke sector (wet- en regelgeving, toezicht, controle) alsook de private sector (bedrijfsvoering, schaalvergroting, etc.) en vooral een goede samenwerking tussen de twee. De AIV beveelt daarom aan dat het DGIS bij het voorbereiden van deze gezamenlijke strategie het publiek-private platform voor financiële sector ontwikkeling NFX¹⁴⁸ inschakelt waarvan zij medeoprichter is.

Als hoofdlijnen voor deze strategie en een daarop gebaseerd werkplan suggereert de AIV twee thema's centraal te stellen.

- Risico's verminderen 'risk management'.
- De toegang tot financiële diensten verbeteren 'access to finance'.

147 De Inter-Amerikaanse Ontwikkelingsbank (IDB) en daar vooral het mede door Nederland gesteunde Multilateral Investment Fund (MIF) is bijvoorbeeld actief op dit gebied.

148 Netherlands Financial Sector Development Exchange, opgericht in 2004. Leden zijn vertegenwoordigers van de ministeries van Buitenlandse Zaken, Financiën en Economische Zaken en ABN AMRO, FMO, Fortis, ING, Rabobank en Triodos Bank.

Deze twee thema's die de recente inzichten in de rol van financiële sector ontwikkeling bij armoedevermindering comprimeren, sluiten goed aan bij de traditionele positie van Nederland in internationaal financieel overleg en bij de benadering van de multilaterale financiële instellingen die op dit terrein leidend zijn en, tenslotte, bij de mogelijkheden van Nederland om hulp te bieden.

VI.6.1 Risico's verminderen

Hieronder valt allereerst het versterken van regelgeving, toezicht en controle op de financiële sector. De belangrijke internationale aspecten daarvan betreffen het ministerie van Financiën. Voor dit advies gaat het vooral om regelgeving, toezicht en controle op nationaal niveau. Gezien de grote economische en pro-poor waarde van de bredere beschikbaarheid van financiële diensten zal hierbij speciale aandacht nodig zijn om regels die de beschikbaarheid van financiële diensten op kleine schaal beperken, aan te passen op een manier die recht doet aan de aard van de instellingen met behoud van de doelstelling om financiële stabiliteit zoveel mogelijk te garanderen.¹⁴⁹

In vervolg op het bovenstaande past het versterken van de transparantie en openheid van de financiële sector, zowel van het publieke als van het private deel daarvan. Vaagheid en onduidelijkheid op financieel gebied biedt immers ruimte voor corruptie, oligopolies en bevoordeling van elites. Zolang bijvoorbeeld de verliezen van (staats)banken verborgen blijven kan de financiering van weinig efficiënte overheidsbedrijven, van bedrijven van 'cronies', alsmede zinloze prestigeprojecten ongestraft doorgaan.

Meer direct gericht op armoedebestrijding gaat het om vergroten van de aandacht voor de risico's die arme huishoudens en kleine ondernemers beletten om de initiatieven te nemen die nodig zijn om hun positie te verbeteren. Stimuleren van de ontwikkeling van instrumenten zoals verzekeringen, garanties of derivaten, die op kleine schaal aan boeren, ondernemers en huishoudens aangeboden kunnen worden om de voor hen belangrijke risico's af te dekken.

Dit laatste is een voorbeeld van een gebied voor samenwerking tussen de financiële instellingen, overheid en de universiteiten. Er bestaan al verschillende initiatieven op dit gebied.¹⁵⁰ Het DGIS zou echter in het kader van een pro-poor PSD-beleid, en in samenwerking met NFX, een strategie kunnen formuleren die verschillende partijen bij elkaar brengt, nieuw onderzoek entameert en nieuwe voorstellen uit het bedrijfsleven stimuleert.¹⁵¹

149 Bestaande regels (minimum kapitaalvereisten, voorzieningsverplichtingen, maximum interest niveau, rapportage verplichtingen, etc.) zijn veelal afgestemd op commerciële banken met voornamelijk zakelijke klanten en verklaren ook ten dele waarom veel MFI's en kleinschalige betaalkantoren in de informele sfeer blijven opereren.

150 De Wereldbank heeft verschillende projecten, bijvoorbeeld het Mongolian Index Based Livestock Mortality Insurance Scheme; het DGIS werkt zelf samen met de Wereldbank bij het ontwikkelen van instrumenten voor het afdekken van prijsfluctuaties bij grondstoffen, waarbij de Rabobank International betrokken is en heeft onlangs via het Health Insurance Fund verzekering voor ziektekosten voor armen in Afrika mogelijk gemaakt. Het Amsterdam Institute for International Development heeft onderzoek gedaan op dit terrein.

151 Om de representativiteit en capaciteit van NFX op het gehele terrein van financiële ontwikkeling te vergroten zou DGIS kunnen bevorderen dat andere financiële bedrijven, met name verzekeraars, zich bij NFX aansluiten.

VI.6.2 De toegang (van vooral arme mensen) tot financiële diensten verbeteren

Nu onderzoek zo duidelijk op een directe causale relatie tussen financiële ontwikkeling en economische groei wijst en zelfs op pro-poor economische groei wanneer armen toegang tot financiële diensten krijgen, wordt de vraag belangrijk hoe die toegang zo snel mogelijk verbeterd kan worden.

In veel ontwikkelingslanden blijkt de bestaande 'formele' financiële sector nog eenzijdig georiënteerd op de overheid, de grootste bedrijven en het meest welvarende deel van de bevolking. In de grotere ontwikkelingslanden hebben verschillende banken en verzekeraars de laatste jaren nieuwe programma's ontwikkeld om ook de arme en rurale bevolking te bereiken. Spaar- en postbanken, die zich nu nog veelal beperken tot betaal- en spaarproducten, bereiken al veel meer armen dan de MFI's. Het verschil in benadering met de MFI's die volledig op het armste deel van de bevolking gericht zijn blijft echter groot. Omdat de MFI's, waarvan er in ieder ontwikkelingsland honderden werkzaam zijn, slechts een klein deel van de arme bevolking bereiken heeft de microfinancieringskoepel CGAP een aantal 'Key Principles of Microfinance' ontwikkeld die mede door instellingen als de Verenigde Naties, de OECD en de Wereldbank worden ondersteund.¹⁵² Het gaat hier om een aantal 'best practices' om te komen tot een gezonde ontwikkeling van microfinanciering. Hierbij worden drie richtlijnen onderscheiden: regelgeving om te komen tot een goed juridisch en institutioneel kader; consolideren van financieel levensvatbare microfinancieringsinstellingen met als doel voldoende kritische massa en cliënten; het vergroten en versterken van de banden tussen MFI's en het bestaande financiële systeem. Het doel is om een zogenaamde 'inclusive financial sector' tot stand te brengen gekenmerkt door veiligheid van besparingen, kredietverlening voor arme en lage-inkomens huishoudens alsmede voor micro, kleine en middelgrote ondernemingen, en verzekerings- en betalingsfaciliteiten. Een tweede en gelijkwaardige doelstelling is versterking van de vaak nog fragiele financiële systemen.

Om bij te dragen aan het bereiken van deze doelstellingen is een 'UN Advisors Group on Inclusive Financial Sectors' ingesteld die onlangs een eerste, constituerende vergadering heeft gehouden. Het overeengekomen werkprogramma bevat drie onderdelen: tot stand brengen van een uitgebreid informatiesysteem, ontwerpen en aanpassen van regulering en het daadwerkelijk betrekken van de private sector.

Uiteindelijk is het de bedoeling om het aanbod van financiële diensten zodanig te kunnen vergroten dat een 'inclusief' financieel systeem ontstaat dat in staat is werkelijk grote groepen van de bevolking, ook van de arme bevolking, te bereiken. Hiervoor zal schaalvergroting nodig zijn. Voor het gewenste pro-poor effect maakt het niet uit of die schaalvergroting bereikt wordt door uitbreiding van de dienstverlening door banken (top down) of door consolidatie en versterking van goed functionerende MFI's (bottom up). In de praktijk zullen beide benaderingen tegelijkertijd nodig zijn.^{153 154}

152 CGAP/World Bank, *Building Inclusive Financial Systems: Donors Guidelines on Good Practices in Microfinance*, December 2004.

153 DFID, 2004.

154 *Separate and Unequal*: Raghuran Rajan, director IMF research department, in *Finance and Development*, March 2006.

Voor beide benaderingen is een versterking van de samenwerking tussen deze twee takken van de financiële sector onontbeerlijk.¹⁵⁵ Veel wordt daarbij verwacht van de toepassing van nieuwe communicatietechnologieën. Dat betreft bijvoorbeeld het gebruik van mobiele telefoons, mobiele kantoren en van flexibele bijkantoren zoals postkantoren of andere winkels.

¹⁵⁵ *Meeting summary of the organisational meeting of the UN advisors group on inclusive financial sector*, UN, 17 July 2006, en *'Building Inclusive Financial Sectors for Development'*, UNCDP, 2006.

VII PSD-bedrijfsleveninstrumenten onder de loep

VII.1 Inleiding

Dit hoofdstuk beantwoordt vraag vier van de adviesaanvraag:

‘Wat zijn in dit verband naar uw inzicht de relatief sterke en zwakke kanten van, en mogelijke verbeterpunten voor, de diverse instrumenten die ik tot mijn beschikking heb om het bedrijfsleven een grotere rol te laten spelen bij de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking?’

Men zou deze vraag van de minister kunnen opvatten als een uitnodiging om over te gaan tot een alomvattende evaluatie van de desbetreffende instrumenten. De AIV heeft hier bewust niet voor gekozen. De reden hiervoor is dat de AIV noch het mandaat noch de benodigde capaciteit heeft om een dergelijke evaluatie uit te voeren. Daarnaast is gebleken dat er onvoldoende recente evaluaties beschikbaar zijn, om aan de hand hiervan een totaalbeoordeling van het PSD-instrumentarium mogelijk te maken. Bij de beantwoording van deze vraag is de AIV dan ook als volgt te werk gegaan. Uit eerdere hoofdstukken is een selectie gemaakt van de belangrijkste doelstellingen en karakteristieken van een private sector beleid gericht op groei en pro-poor groei. Deze kernelementen vindt men in Tabel VII.1. Het gaat hierbij om een ruime selectie, die niet uniek is, maar eventueel aangevuld of verkleind kan worden. Vervolgens is nagegaan in hoeverre het bestaande DGIS PSD-instrumentarium op deze geselecteerde kernelementen aansluit. Daarnaast heeft de AIV op basis van kennis en ervaring zeven kwaliteitseisen geformuleerd, waaraan de diverse instrumenten zouden moeten voldoen. Deze *kwaliteitseisen* staan vermeld in Tabel VII.2. Tenslotte is de AIV voor zover dit op basis van de beschikbare informatie mogelijk was, nagegaan in hoeverre de diverse DGIS PSD-bedrijfsleveninstrumenten aan deze kwaliteitseisen lijken te voldoen.

Het begrip ‘instrument’ waaraan in de vraag gerefereerd wordt, blijkt binnen het ministerie niet gedefinieerd te zijn. In de praktijk wordt het gebruikt als een containerbegrip voor vrijwel alle soorten uitgaven, alsook voor de daarmee gefinancierde activiteiten, beleid, projecten, programma’s en organisaties, en daarnaast voor beleid of beleidswijzigingen in het algemeen. In het kader van PSD zijn ‘instrumenten’ dan zowel de uitgaven aan programma’s met vastgelegde regels en voorwaarden, als die programma’s zelf. Als ‘instrument’ worden ook aangeduid organisaties belast met de uitvoering van één of meer op een specifieke doelstelling gerichte projecten en programma’s.

Niet alle instrumenten vallen onder de begroting en de verantwoordelijkheid van het ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking. Omvangrijke programma’s zoals de Nederlandse bijdrage aan multilaterale ontwikkelingsbanken en fondsen, staan bijvoorbeeld op de begroting van het ministerie van Financiën. Een aantal andere programma’s voor handels- en investeringsbevordering staan op de begrotingen van zowel het ministerie van Buitenlandse Zaken als Economische Zaken. In begrotingstermen vallen deze programma’s alle onder de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS), ongeacht of deze tot de ODA worden gerekend of niet.

In samenhang met waar de programma’s begrotingstechnisch zijn ondergebracht, ligt de verantwoordelijkheid voor de uitvoering van een aantal daarvan, in handen van externe organisaties, zoals de Nederlandse Financierings Maatschappij voor

Ontwikkelingslanden (FMO),¹⁵⁶ het Centrum voor de Bevordering van Importen uit Ontwikkelingslanden (CBI), het Programma Uitzending Managers (PUM) of zijn andere ministeries met de uitvoering belast (voornamelijk het ministerie van Economische Zaken). In al die gevallen is sprake van een eigen verantwoordelijkheid van de genoemde organisaties die 'op afstand' van het DGIS binnen gegeven kaders en financiële grenzen zelfstandig functioneren.

De AIV beschouwt in het kader van dit advies het begrip 'instrument' als alle uitgaven, activiteiten en beleid vallend onder beleidsthema 4 ('meer welvaart en minder armoede') van de HGIS-begroting, die gericht zijn op groei en pro-poor groei via PSD (zie ook Box VII.1).¹⁵⁷ De AIV heeft zich bij de analyse van het instrumentarium gericht op door DDE verstrekte overzichten van a. DDE-activiteiten 2005/06 naar cluster (bijlage IV) en b. De totale DGIS-uitgaven in 2005 ten behoeve van PSD (bijlage V).

Box VII.1 Beleidsartikel 4

'Beleidsartikel 4 is opgebouwd uit 5 operationele doelstellingen die ieder specifieke uitgaven kennen. De uitgaven voor artikel 04.01 zijn gericht op het handels- en financieel systeem en betreffen onder andere garantiebetalingen leningen NIO, apparaatsuitgaven NIO, rentesubsidies OS-leningen en het gemeenschappelijk grondstoffenfonds. De uitgaven voor armoedebestrijding (artikel 04.02) bevat een grote hoeveelheid algemene uitgaven die niet zijn toe te rekenen aan specifieke thema's, zoals uitgaven aan UNDP, UNIDO, IFAD, IMF, Wereldbank, maar ook macrosteun, schuldverlichting, institutionele ontwikkeling, sectordoorsnijdende programma's van ambassades en exit-programma's in niet-partnerlanden. De ondersteuning van het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden (artikel 04.03) kent uitgaven door de ambassades ter ondersteuning van het ondernemingsklimaat, het bedrijfsleveninstrumentarium (ORET, PSOM, NIMF, FMO), het CBI alsmede uitgaven aan niet-gouvernementele organisaties via het TMF. De versterking van de kwaliteit en effectiviteit van ontwikkelingssamenwerking (artikel 04.04) heeft slechts een bescheiden financiële omvang die wordt gevormd door het Assistent-Deskundigen programma en de afbouw van het deskundigen programma. Tenslotte zijn alle uitgaven op artikel 04.05 bestemd voor de bevordering van de Nederlandse handel en investeringen'.

Bron: antwoorden schriftelijke vragen Begroting BZ 2006, 14 november 2005, antwoord vraag 182. (<http://www.minbuza.nl>)

Om een inzicht in de financieringsstromen van de PSD-instrumenten te krijgen wordt verwezen naar de indeling van de OESO-DAC. Deze maakt een onderscheid tussen:

- 156 Het FMO-programma is grofweg in te delen in FMO-A en FMO-B. Bij FMO-A gaat het om leningen, garanties en participaties die op basis van het eigen kapitaal worden gefinancierd. Dat eigen vermogen is overigens in de loop der jaren voornamelijk door bijdragen van DGIS opgebouwd. Daarom wordt ook FMO-A als vallend onder de 'instrumenten van de minister voor Ontwikkelingssamenwerking' beschouwd. FMO-B betreft verschillende fondsen en programma's (zoals ORET, MOL, NIMF en FOM) die direct door de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken worden gefinancierd.
- 157 Dit betekent tevens dat andere instrumenten en programma's die in essentie mede van belang kunnen zijn voor de ontwikkeling van de particuliere sector, en voor groei en pro-poor economische groei (i.c. activiteiten op het terrein van onderwijs, gezondheidszorg, etc.) hier niet worden meegenomen.

1. 'Official Development Assistance' (ODA), welke multilateraal of bilateraal kan zijn.
2. 'Other official flows' (non-ODA).
3. 'Private flows', welke financiële stromen van organisaties zonder winstoogmerk betreffen, alsmede van banken en overig bedrijfsleven.

Het overgrote deel van het PSD-bedrijfsleveninstrumentarium valt onder ODA, multilateraal en bilateraal. Een kleiner gedeelte, zoals de activiteiten van het FMO-A programma, gefinancierd uit het eigen opgebouwde vermogen van FMO, en van de Multilaterale Financiële Instellingen die mede door Nederland zijn gefinancierd, worden gerapporteerd onder 'Other Official Flows'.

Voor de praktijk van het DGIS is de scheiding in bilaterale (zowel in eigen beheer van het ministerie als uitbesteed) en multilaterale instrumenten relevant. Bilaterale projecten en programma's worden uitgevoerd op basis van afspraken waarbij de overheden van het betreffende ontwikkelingsland en Nederland direct betrokken zijn. Het betreft onder meer activiteiten op nationaal beleidsniveau en bedrijfsniveau, bijdragen aan en via organisaties uit het Nederlandse en niet-Nederlandse maatschappelijke middenveld¹⁵⁸ en Publiek-Private Partnerschappen. De multilaterale PSD-instrumenten zijn activiteiten zowel op internationaal beleidsniveau als op bedrijfsniveau en betreffen voornamelijk bijdragen aan multilaterale organisaties die via het DGIS en via het ministerie van Financiën lopen.

VII.2 De kernelementen

De kernvraag in de voorafgaande hoofdstukken was hoe PSD economische groei kan bevorderen die zoveel mogelijk bijdraagt aan armoedevermindering. Het gaat hierbij om interventies ten aanzien van de private sector die resulteren in een zo snel mogelijke groei van het inkomen van de armen (de absolute definitie van PPG) of in een groei van het inkomen die meer dan proportioneel ten goede komt aan de armen, waarbij dus de inkomensverdeling ten gunste van de armen verandert (de relatieve definitie van PPG).

Uit de voorafgaande hoofdstukken is een aantal kernelementen af te leiden die van belang zijn voor economische groei en voor pro-poor economische groei door middel van PSD. Tabel VII.1 geeft deze kernelementen schematisch weer. Hierbij is het onderscheid aangehouden tussen economische groei en pro-poor economische groei. Daarnaast is een aantal kwaliteitseisen (Tabel VII.2) te onderscheiden, die in essentie voor alle PSD-instrumenten zouden moeten gelden.

Deze kwaliteitseisen voor PSD-instrumenten zijn geformuleerd op basis van kennis en ervaring alsook inzichten verkregen uit gesprekken met beheerders, vertegenwoordigers van bedrijfsleven en van multilaterale organisaties. Als zodanig hebben zij geen verdere uitleg of toelichting nodig, met uitzondering van de op één na laatste: de financiële vorm van het instrument. Vooral wanneer private bedrijven worden ondersteund is de financiële vorm waarin het instrument ter beschikking wordt gesteld belangrijk. Dat

158 Deze worden ook wel civilaterale instrumenten genoemd, die gericht zijn op (pro-poor) economische groei en PSD-gerichte activiteiten van niet-gouvernementele organisaties (NGO's) zoals die in het verleden onder TMF en MFP zijn gefinancierd. Vanaf 2007 zullen deze activiteiten vallen onder het MFS (Medefinancieringsstelsel). Daarnaast ligt het in de bedoeling onder het beleidskader SALIN (Strategic Alliances with International NGOs) twee internationale NGO's te ondersteunen onder het thema 'sustainable development'.

geldt voor subsidies maar vooral voor de ‘bancaire’ vormen, zoals verschillende vormen van leningen, van risico-kapitaal, participaties, garanties, verzekeringen of derivaten. Ten eerste om te vermijden dat financiering wordt aangeboden die ook in de commerciële markt beschikbaar is. Ten tweede om ervoor te zorgen dat de steun zo efficiënt mogelijk – met het geringste beslag op overheidsmiddelen – wordt gegeven.

Tabel VII.1 Kernelementen voor (pro-poor) economische groei via PSD

Economische groei	Pro-poor economische groei
<p>PSD-instrumenten dienen gericht te zijn op één of meerdere van de onderstaande aspecten:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Bevorderen internationale samenwerking gericht op stabiliteit en transparantie, vrijmaking wereldhandel, investeringsstromen en internationale rechtsorde; • coherentie op handelsdossier, ‘policy framework for investment’; • versterking op het nationale beleidsniveau van instituties gericht op beter bestuur en beleid, de kwaliteit van de rechtsstaat, effectiviteit van de publieke sector, beheersing van corruptie en kwaliteit van de regelgeving; • bevordering macro-economische stabiliteit; • versterking financiële sector, inclusief microfinanciering en verzekeringen; • versterking nationaal investeringsklimaat, onder meer door het opheffen van belemmeringen en het verminderen van risico’s; • functioneren markten, bevorderen toegang, opheffen van verstoringen; • bevorderen publiek/private samenwerking en netwerken; • aantrekkelijk maken overgang informele- naar formele economie; • verbeteren fysieke- en niet-fysieke infrastructuur (onderwijs, gezondheid). 	<p>Het bevorderen van het PPG-karakter van PSD leidend tot een minder scheve inkomensverdeling door bijzondere aandacht voor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Op internationaal niveau, het bevorderen van de belangen van de minst-ontwikkelde landen (MOLS) in internationale samenwerking; • het creëren van een ‘level playing field’ voor de economische activiteiten van armen, onder meer door institutionele veranderingen en beleid; • extra aandacht voor infrastructuur die belangrijk is voor de armen; • een betere toegang van armen tot productiefactoren in brede zin; • bijzondere aandacht voor de registratie van eigendom en overige rechten en titels; • versterken van de financiële sector met extra aandacht voor het verbeteren van de toegang tot financiële diensten voor de armen, inclusief (micro)financiering en verzekeringen; • extra steun voor verbeteringen in markten, regio’s en sectoren waar veel armen leven en actief zijn; • interventies die actoren in de informele economie helpen om graduele stappen te zetten in het formaliseringsproces.

Zowel voor economische groei als voor pro-poor groei geldt dat het bevorderen van duurzaamheid (in economische, milieu en sociale zin) = MVO toets, een algemene doelstelling is.

Tabel VII.2 Kwaliteitseisen voor PSD-instrumenten

- Niet aanbodgestuurd, maar vraaggestuurd;
 - moeten land- en contextspecifiek kunnen
 - worden ingezet (flexibiliteit);
 - additioneel zijn dat wil zeggen niet (ook) beschikbaar via de markt;
 - toegankelijk en gebruiksvriendelijk;
 - effectief en efficiënt;
 - vorm (technische assistentie, leningen, verzekeringen, garanties etc.);
 - moeten synergie met andere instrumenten bevorderen.
-

VII.3 Het Nederlandse PSD-bedrijfsleveninstrumentarium

Het Nederlandse PSD-instrumentarium is, evenals dat van andere donoren, zeer divers. Zelfs indien uitsluitend wordt gekeken naar beleidsartikel 4 'meer welvaart en minder armoede' van de HGIS-begroting, dan blijkt dit instrumenten te omvatten gericht op, onder andere, het handels- en financiële systeem, het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden, innovatieontwikkelingen, het bevorderen van internationaal ondernemen, kwijtscheldingen van schulden in verband met exportkredieten, bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken, en de verdere vrijmaking van het internationale handels- en investeringsverkeer en versterking van de economische rechtsorde. De totale realisatie van dit beleidsthema voor 2005 bedroeg € 1.388 miljoen ODA¹⁵⁹, inclusief beleidsartikel 4 van de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken. De uitgaven betreffen vooral artikel 04.02 Armoedebestrijding met € 418,7 miljoen, artikel 04.03 Ondernemingsklimaat ontwikkelingslanden met € 279,9 miljoen en artikel 04.20 van Financiën: Multilaterale ontwikkelingsbanken en Fondsen met € 172,3 miljoen en de EKI-schuldkwijtschelding van € 481,6 miljoen. Bij artikel 04.02 Armoedebestrijding gaat het vooral om algemene begrotingssteun aan overheden in ontwikkelingslanden, schuldverlichting en bijdragen aan multilaterale organisaties die zich bezighouden met armoedevermindering, zoals de VN. Het gaat dus om algemene hulp aan armoedevermindering via nationale overheden (via het PRSP-proces en multilaterale organisaties). Deze hulp heeft geen betrekking op een specifieke sector (zoals onderwijs, gezondheid, goed bestuur of PSD).

Noch de HGIS-begroting noch de memorie van toelichting bij de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken geeft antwoord op de vraag welke uitgaven gerekend moeten worden tot de PSD-instrumenten in brede zin. Daarom volgt de AIV een meer praktische werkwijze waarin hij zich beperkt tot die PSD-instrumenten die direct of indirect te maken hebben met het bedrijfsleven overeenkomstig het gestelde in vraag 4 van de minister. Bovendien is de AIV hierbij uitgegaan van een door de Directie Duurzame Economische Ontwikkeling (DDE) aangeleverd overzicht dat betrekking heeft op de totale in dat overzicht opgenomen DGIS-uitgaven (ODA en non-ODA) in 2005 ten behoeve van het PSD-bedrijfsleven ten bedrage van € 285,1 miljoen (zie bijlage V).

159 HGIS-jaarverslag 2005 Homogene Groep Internationale Samenwerking. Den Haag: ministerie van Buitenlandse Zaken.

DDE is binnen ontwikkelingssamenwerking de belangrijkste directie op PSD-terrein. Deze directie is opgericht na de herstructurering van het toenmalige 'bedrijfslevenprogramma' en de 'Directie Rurale en Urbane Ontwikkeling' naar aanleiding van de nota 'Ondernemen tegen Armoede'¹⁶⁰ (DGIS 2000). DDE valt onder de Directeur Generaal Internationale Samenwerking (DGIS) en heeft als doelstelling het bijdragen aan duurzame armoedebestrijding door economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden te stimuleren. DDE wil daartoe:

- deelname van ontwikkelingslanden aan het internationale handelsverkeer vergroten;
- de voorwaarden voor een gunstig lokaal ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden bevorderen;
- het bedrijfsleven stimuleren om in 36 partnerlanden te investeren.

Niet alle PSD-gerelateerde activiteiten die door DGIS of met co-financiering van DGIS worden uitgevoerd, vallen echter onder de directe verantwoordelijkheid van DDE. Dat geldt bijvoorbeeld voor de activiteiten van het CBI dat als agentschap van het ministerie rechtstreeks valt onder de Directeur-Generaal Internationale Samenwerking, voor de PSD-gerelateerde activiteiten van Nederlandse ambassades alsmede voor (sommige) bijdragen aan multilaterale ontwikkelingsbanken, zoals de Wereldbank en de ADB en activiteiten die onder de verantwoordelijkheid vallen van andere DGIS-directies, zoals bijvoorbeeld infrastructuur (energie en water), die onder de Directie Milieu en Water (DMW) vallen en activiteiten op het gebied van goed bestuur en corruptiebestrijding, die onder de Directie Mensenrechten en Vredesopbouw (DMV) vallen.

Voor zover het karakter van de door DDE sinds 2000 aangestuurde programma's pro-poor is, vraagt dit enerzijds om een nauwe afstemming met andere pro-poor georiënteerde programma's, zoals op het gebied van de basisgezondheidszorg en basisonderwijs. Anderzijds dient er voldoende aandacht te zijn voor coherentie met de 'op afstand geplaatste' organisaties als FMO, CBI en PUM, PSOM en andere bedrijfsleveninstrumenten en met de vele nieuwe initiatieven die sindsdien zijn gestart, zoals op het terrein van MVO, kredietverlening, PPS's en energie.

Alvorens in te gaan op het door DDE aangeleverde overzicht van 'DGIS-uitgaven in 2005 ten behoeve van private sector ontwikkeling' is het belangrijk te benadrukken dat dit overzicht voor onderhavige analyse een belangrijke lacune vertoont. Gebaseerd als het is op de uitgaven binnen de lopende begroting gaat het voorbij aan vroegere bijdragen van de Nederlandse overheid, via het DGIS of via het ministerie van Financiën, aan het kapitaal van multilaterale financiële instellingen¹⁶¹ en ook van de FMO¹⁶². Deze bijdragen gedaan in het verleden maken het voor deze organisaties nu mogelijk op grote schaal financieringen voor bedrijven in ontwikkelingslanden beschikbaar te stellen en worden als zodanig in de rapportage van het DGIS aan de OESO/DAC vermeld.¹⁶³

160 DGIS (2000) *Ondernemen tegen armoede. Notitie economie en ontwikkeling*, ministerie van Buitenlandse Zaken.

161 Zoals IBRD, IFC, MIGA, IDB, IIC, MIF, ADB, AfDB en EBRD.

162 51% van de aandelen van de FMO is in handen van de Staat.

163 Zoals Capgemini (2004, *Evaluatie FMO*, Utrecht, Capgemini) concludeerde: 'de duurzaamheid van de FMO als bancaire instelling is voor een belangrijk deel verzekerd door de bijdragen van de overheid in het Ontwikkelingsfonds en de garantiestelling van de Staat'.

In 2005 bedroegen de totale uitgaven voor PSD-gerelateerde activiteiten (ODA en non-ODA) ongeveer € 285 miljoen.¹⁶⁴ Het overgrote deel daarvan (€ 195 miljoen of 68%) valt onder DDE.¹⁶⁵ Daarnaast neemt het CBI zo'n 6% (€ 17 miljoen) voor zijn rekening, ontving IFC (via de Directie Verenigde Naties en Internationale Financiële Instellingen DVF) 4% (€ 11 miljoen) en gaven de Nederlandse posten in partnerlanden zo'n 22% (€ 62 miljoen) uit aan PSD (i.c. aan verbetering van het ondernemingsklimaat en aan plattelandsontwikkeling).¹⁶⁶ DDE is dus niet alleen de belangrijkste intermediaire afdeling wat betreft PSD, maar de onder hen vallende instrumenten reflecteren tevens duidelijk de diversiteit aan instrumenten die binnen de (inter)nationale discussie onder private sector ontwikkeling vallen.

De exacte indeling van deze PSD-bedrijfsleveninstrumenten is voor discussie vatbaar. Het ministerie zelf draagt aan deze onhelderheid bij door diverse indelingscriteria te gebruiken. Zo hanteert de notitie 'Ondernemen tegen armoede'¹⁶⁷ een indeling op basis van drie doelstellingen: kennisvergroting, rendementsverhoging en risicovermindering. De notitie 'Afrika en Handel'¹⁶⁸ spreekt binnen het samengevoegde nationale beleids- en bedrijfsniveau van zeven categorieën, die uiteenlopen van activiteiten gericht op macro-economische stabiliteit tot activiteiten gericht op marktwerking en markttoegang, alsmede van kennisontwikkeling tot fysieke infrastructuur. DDE zelf hanteert weer zes verschillende clusters om haar PSD-gerelateerde instrumenten onder te plaatsen: Wet- en regelgeving, Infrastructuur, Markttoegang en -ontwikkeling, Bedrijfsontwikkeling/capaciteitsopbouw, Financiële sector ontwikkeling, en Overige, waaronder Publiek-Private Partnerschappen. Onder elk van die indelingen komen dezelfde instrumenten (projecten, programma's, organisaties) terug. Een deel van deze indelingen hanteert in ieder geval het onderscheid tussen drie interventieniveaus, namelijk internationaal beleidsniveau, nationaal beleidsniveau en bedrijfsniveau. Deze indeling correspondeert met de DAC-indeling van bilateraal en multilateraal en is functioneel voor het analyseren van het PSD-instrumentarium.

VII.3.1 Interventieniveaus, omvang financiering, landenconcentratie en categorieën volgens kernelementen

a. De interventieniveaus

Hieronder volgt een beschrijving en analyse van het PSD-bedrijfsleveninstrumentarium op basis van internationaal beleidsniveau, nationaal beleidsniveau en bedrijfsniveau.

Figuur A geeft een overzicht van de PSD-activiteiten van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking voor elk van deze niveaus. Zoals eerder gezegd besteedde het DGIS (volgens het DDE-overzicht) in 2005 een bedrag van € 285,1 miljoen uit de

164 Zie bijlage V.

165 Zie Tabel VII.3, bijlage IV en bijlage V voor een overzicht van alle PSD-uitgaven voor 2005.

166 Zie bijlage III.

167 DGIS (2001), *Ondernemen tegen armoede – notitie over economie en ontwikkeling*, Den Haag, DGIS (oktober).

168 DGIS (2004), *Notitie Afrika en Handel*, Den Haag.

lopende begroting aan PSD-bedrijfslevenactiviteiten. Daarvan ging 88% naar activiteiten vallend onder de noemer 'ondernemerschap en bedrijfsontwikkeling' oftewel interventies op bedrijfsniveau (zie ook bijlage IV).

Hoewel de AIV niet in staat is om de precieze aard van de desbetreffende uitgaven na te gaan, vraagt hij in deze aandacht voor de waarschuwingen van zowel de Wereldbank¹⁶⁹ als de OECD¹⁷⁰ voor allerlei vormen van directe steun aan bedrijven die als selectieve interventies – met de bijbehorende nadelen (zie hoofdstuk IV) – beschouwd moeten worden. Volgens de Wereldbank bedroeg dergelijke steun aan bedrijven en transacties tussen 1998 en 2002 niet minder dan US 26,4 miljard dollar jaarlijks (non-ODA).¹⁷¹

Figuur A PSD-activiteiten per niveau (in % uitgaven 2005)



b. Omvang financiering

Tabel VII.3 geeft een overzicht van de belangrijkste uitgavenposten. Hieruit blijkt dat belangrijkste uitgaven voor infrastructuur (ORET en het MOL-Infrastructuur programma) tezamen ruim 36% van alle uitgaven ten bedrage van € 285,1 miljoen omvatten (zie bijlage V). Verschillende FMO-fondsen en PSOM gericht op financiering van bedrijven in ontwikkelingslanden omvatten 13% van alle uitgaven. Acht activiteiten scoren boven het gemiddelde en zijn goed voor ruim € 173,4 miljoen oftewel 60,8%. Afgezien van Solidaridad, betreffen alle bovengemiddelde uitgavenposten zogenoemde uitbestede bilaterale PSD-bedrijfsleveninstrumenten. Sinds de notitie 'Ondernemen tegen Armoede' beheert de FMO vrijwel alle instrumenten gericht op financiering van bedrijven in ontwikkelingslanden. In termen van 'Ondernemen tegen Armoede' vallen deze activiteiten onder de noemer rendementsverhoging. PUM en CBI vallen onder de noemer kennisvergroting en vormen 'zelfstandige' organisaties. De andere twee

169 Wereldbank (2004) *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*. New York: Oxford University Press, pp. 193-195.

170 OECD (2004), *Accelerating Pro-Poor Growth through Private Sector Development*, Parijs: OECD, pp. 57-61.

171 *World Development Report 2005. A Better Investment Climate for Everyone*, pp. 194-195.

uitzonderingen in Tabel VII.3 vormen PSOM (uitgevoerd door de EVD¹⁷² van het ministerie van Economische Zaken) en Solidaridad.

Tabel VII.3 Uitgaven per organisatie/activiteit (2005) (in miljoenen euro)

	Organisatie/activiteit	Uitgaven	Niveau	Categorie
1	FMO/ORET-MILIEV	92,5	Bedrijfsleven	Infrastructuur
2	FMO/Massif:			Financieren van bedrijven in
	FMO/Seed Capital Fund	8,52	Bedrijfsleven	ontwikkelingslanden
	FMO/KB fonds	4,54	Bedrijfsleven	
3	FMO/MOL Infrastructure fund	10,90	Bedrijfsleven	Infrastructuur
4	FMO/NIMF	10,10	Bedrijfsleven	Financieren van bedrijven in ontwikkelingslanden
5	PUM	7,2	Bedrijfsleven	Overige
6	PSOM	19,1	Bedrijfsleven	Financieren van bedrijven in ontwikkelingslanden
7	CBI	17	Bedrijfsleven	Handelsbevordering
8	Solidaridad	3,34	Bedrijfsleven	Overige
	Subtotaal	173,4	60,8%	
9	Overige uitgaven	111,6	39,2%	
	Totaal	285,1	100,0%	

Een indeling op basis van de beschikbare fondsen zegt echter weinig tot niets over de effectiviteit van die instrumenten, noch over het belang van het instrument in het licht van PSD en groei en pro-poor groei. Voor een dergelijke groei via PSD zijn bijvoorbeeld zowel investeringen in de infrastructuur als veranderingen in de wet- en regelgeving nodig. Activiteiten gericht op het laatste vereisen weliswaar beduidend minder financiële ondersteuning, maar vragen wel om ondersteuning in de vorm van kennisoverdracht. Desalniettemin concentreert dit advies zich voor een belangrijk deel op die instrumenten die een aanzienlijk beslagleggen op de begroting voor ontwikkelingssamenwerking. Voor een belangrijk deel betreft dit instrumenten onder beheer van de FMO alsmede 'instrumenten' zoals CBI, PUM en PSOM (zie bijlage VI voor achtergrondinformatie over deze PSD-instrumenten). Hoewel hiermee niet de volle breedte van de door Nederland ge(co)-financierde PSD-instrumenten wordt bereikt, is het aanbod via deze vier 'instrumenten' van voldoende categorale breedte om te bezien in welke mate in het Nederlandse beleid wordt tegemoetgekomen aan de centrale elementen uit dit advies.

c. Landenconcentratie

Zoals uit de eerste hoofdstukken van dit rapport naar voren is gekomen, is de mate waarin PSD-activiteiten gericht zijn op arme landen en daarbinnen op arme regio's van groot belang voor het bepalen van het potentiële pro-poor gehalte. Wanneer men de spreiding van een aantal instrumenten bekijkt dan valt op dat het gros van de landen

172 De EVD voert een groot aantal regelingen en programma's uit welke financiële ondersteuning, informatie en/of expertise omvatten. Het programma Partners voor Water (PWW) bijvoorbeeld richt zich op stimulering van 'Nederlandse bedrijven met internationale projecten in de watersector via haalbaarheidsstudies, identificatie- en marktstudies, business development trajecten, demonstratie- en pilotprojecten en institutionele versterking'. Belangrijke instrumenten in het kader van dit advies zijn: PESP (exportbevordering), PSOM (stimulering investeringen, kennisoverdracht en samenwerking), PSB (ondersteuning MKB bij internationaal ondernemen), Trustfund (bij IFC en EBRD ter positionering van Nederlandse consultants, opleidingsinstellingen en projectmanagers bij internationale organisaties).

waarop deze programma's zich richten behoren tot de lage en laag-midden inkomenscategorieën.¹⁷³ In het licht van de noodzaak van vraagsturing alsmede van contextspecificiteit vergt een dergelijke brede landenfocus een aanzienlijke inspanning van organisaties die PSD-instrumenten beheren. Indien men naar de uitgaven in de laag-inkomenslanden kijkt dan blijkt dat deze voor FMO en PUM relatief gering zijn. De uitgaven voor PSOM zijn relatief hoog in die landencategorie.

Uit de beschikbare gegevens uit 2003 blijkt dat de FMO ernaar streeft om 70% van de financieringen in de armste twee groepen landen te doen, waarvan 35% in de groep laag-inkomenslanden. Meer dan de helft van de focuslanden van de FMO behoort tot de laag-inkomenslanden. In 2003 bedroeg de FMO-A financiering in de laag-inkomenslanden 33%.¹⁷⁴ De PSOM-bijdrage voor de laag-inkomenslanden is 60%.¹⁷⁵ PUM heeft ongeveer 27% van zijn projecten in de laag-inkomenslanden en ongeveer 45% in de midden-inkomenslanden.¹⁷⁶

d. Categorieën volgens kernelementen

Zoals reeds aangegeven draagt het ministerie naar de mening van de AIV bij aan de onhelderheden inzake een indeling van de PSD-interventies. Hoewel de AIV geenszins wil bijdragen aan deze onhelderheid stelt hij op basis van de analyse in de vorige hoofdstukken een andere indeling voor dan bijvoorbeeld momenteel door DDE wordt gehanteerd. De AIV wil benadrukken, dat het daarbij zeker niet om een precieze blauwdruk gaat. De voorgestelde indeling onderscheidt de volgende zeven categorieën: (1) investerings- of bedrijfsklimaat; (2) infrastructuur; (3) financiële sector ontwikkeling, inclusief microfinanciering; (4) financieren van individuele bedrijven in ontwikkelingslanden; (5) handelsbevordering; (6) duurzaamheid (sociaal, economisch en milieu = MVO) en (7) overige (waaronder technische assistentie en 'Fair Trade').¹⁷⁷ Deze indeling is gemaakt op basis van Tabel VII.1 en Tabel VII.2. In Tabel VII.4 wordt een overzicht gegeven van een groot deel van de PSD-instrumenten uit het DDE-overzicht naar deze zeven categorieën. Naar de mening van de AIV komt deze indeling beter dan de bestaande tegemoet aan de in dit advies genoemde kernelementen voor (pro-poor) economische groei via PSD.

173 De DAC-lijst voor ODA-ontvangers voor 2005, 2006 en 2007 gaat uit van de volgende categorieën; (1) Lage inkomenslanden (hieronder valt ook de categorie 'minst ontwikkelde landen') = \leq \$825; (2) Laag-midden inkomenslanden = \$826 – \$3,255; Hoog-middeninkomenslanden = \$3,256 – \$10,065; (3) Hoge inkomenslanden = \geq \$10,066. De verdeling is gebaseerd op BNI per capita in 2004. zie ook: <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf>.

174 Capgemini (2004) *Waarde in ontwikkeling. Eindrapport evaluatie FMO*, pp. 29.

175 EVD, PSOM: *Landen*.

176 Cijfers zijn een eigen berekening op basis van de website van PUM en de DAC-indeling, zie: www.pum.nl (landen) en <http://www.oecd.org/dataoecd/43/51/35832713.pdf>.

177 MVO is hier, gezien de centrale rol hiervan in de huidige discussie, als een aparte categorie opgenomen ondanks het feit dat de gedachten achter MVO ook van toepassing worden geacht op het handelen binnen de andere categorieën.

Tabel VII.4 laat zien dat de categorie 'infrastructuur' de grootste is, al is dat vooral dankzij het ORET-programma. Of hier sprake is van voldoende 'vraagsturing' en van een pro-poor oriëntatie is zeer de vraag. Het 'investeringsklimaat' komt op de tweede plaats, waarvan echter het grootste deel door de posten dan wel door IFC wordt gedaan en daarmee buiten de directe invloedssfeer van DDE valt. De derde categorie wat betreft de uitgaven van de lopende begroting is 'het financieren van bedrijven in ontwikkelingslanden'.

De vierde categorie is 'handelsbevordering' waarvan CBI het grootste deel uitmaakt. De categorie 'duurzaamheid' komt op de vijfde plaats, omvat ook 'Fair Trade' en is in de clusters van DDE her en der opgenomen. De zesde categorie omvat 'instrumenten op het terrein van onderzoek, gezondheid en technische assistentie'. De zevende categorie is 'financiële sector ontwikkeling, inclusief microfinanciering'. Zeker deze laatste categorie heeft een duidelijk pro-poor karakter. In het DDE-overzicht ontbreken wat deze categorie betreft de Nederlandse bijdragen aan het MIF.

Een en ander betekent dat verreweg het grootste deel van het voor PSD-bedrijfsleveninstrumenten bestemde OS-geld wordt gebruikt om financiering in vele vormen (leningen, participaties, garanties en dergelijke) beschikbaar te stellen aan bedrijven die in ontwikkelingslanden investeren of (via ORET) die goederen en/of diensten leveren voor infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden. Hier wordt later in dit hoofdstuk op ingegaan.

Tabel VII.4 Instrumenten per categorie en niveau (op basis van uitgaven in 2005)*

NB. Deze tabel is gebaseerd op bijlage IV en aangevuld met informatie van DDE. In de tabel zijn zowel ODA als non-ODA instrumenten opgenomen. Deze tabel dient niet als volledig beschouwd te worden en geeft alleen de centraal beheerde middelen weer. Zo zijn bijvoorbeeld de bilaterale projecten die op niveau van de ambassades worden beheerd in dit overzicht niet betrokken.

	INTERNATIONAAL BEDRIJFSNIVEAU	NATIONAAL BELEIDSNIVEAU	BEDRIJFSNIVEAU
Investering klimaat	<ul style="list-style-type: none"> • Investment Climate Facility • Investment climate assessments • UNIDO • ODA/POVNET • IFAP-DCC 	<ul style="list-style-type: none"> • LAND partnership • ABC scans • IFC voor MKB/SME (NIPP) • Ondernemingsklimaat door posten • Nederlands werkgevers partnership • Vakbondsmedefinanciering • POP • DECP • Agripofocus (capaciteitsopbouw boerenorganisaties) 	
Infrastructuur	<ul style="list-style-type: none"> • (Deel van) kapitaalinjecties voor IFC, MIGA, IDB, ADB, AfDB, EBRD, EIB • IPTRID • INPIM • ICID • Infraco • MIAP 	<ul style="list-style-type: none"> • Practica • DevCo • Taskteam PSD Tanzania • SIMI • LAND partnership • EVD pilot projects Colombia, Vietnam 	<ul style="list-style-type: none"> • ORET/MILIEV • FMO-A • FMO MOL fonds • FEMIP Trust Fund • PIDG • Financiering door: IFC, MIGA, IDB, ADB, AfDB, EBRD, EIB • EAIF • PPIAF (via BNPP) • Fokker Ethiopië garantie
Financiële sector ontwikkeling, inclusief micro financiering	<ul style="list-style-type: none"> • IMF (via ministerie van Financiën) • (Deel van) kapitaalinjecties voor: IFC, MIGA, IDB, IIC, AfDB, ADB, EBRD, EIB • Commodity risk mgmt group(WB) • Study remittances (WB) • FIRST (WB/BNPP) • MIF (IDB) • CGAP • UN advisory group • OECD 	<ul style="list-style-type: none"> • FIRST (IMF/WB) • NFX projecten • African health insurance fund 	<ul style="list-style-type: none"> • FMO-A • Financiering door: IFC, MIGA, IDB, IIC, AfDB, ADB, EBRD, EIB • NFX • CD/IBTA • WWB • Oikocredit • Strohaln • NL Platform microfinanciering • Financiering van MFI's via MFO's* • ShoreCap • INAFI
Financieren van individuele bedrijven in ontwikkelings landen	<ul style="list-style-type: none"> • (Deel van) kapitaalinjecties voor: IFC, MIGA, IDB, IIC, AfDB, ADB, EBRD, EIB • UNCTAD 		<ul style="list-style-type: none"> • FMO-A / NIMF / Massif / CD • Financiering door: IFC, MIGA, IDB, IIC, ADB, AfDB, EBRD, EIB • PSOM • PESP (min. EZ) • FMO energie fonds • Allochtoon ondernemen (IntEnt) • St. Woord en Daad

	INTERNATIONAAL BEDRIJFSNIVEAU	NATIONAAL BELEIDSNIVEAU	BEDRIJFSNIVEAU
Handels bevordering	<ul style="list-style-type: none"> • UNCTAD • TRIPS • AITIC • Int. Cotton Advisory commission • Codex alimentaris • WTO/TRTA • ACWL • ACWL-technical advisory trust fund • NL trainee programma WTO • SOW-VU • Evert Vermeer Stichting 	<ul style="list-style-type: none"> • JITAP • Ondersteuning Afrikaanse landen • Projecten door ambassades • Market access partnerships • ETC COMPAS • EVD Database • Linkages trade devpt/poverty reduction • Int law&econ. Against Poverty (ILEAP) • UNCTAD biotrade initiative • CFC • STDF • Globalising Trade justice • Consumer Trade Watch • Handel tegen honger • IFDC 	<ul style="list-style-type: none"> • CBI • WSSD marketaccess • Exportkredietverzekering (Fin/EZ) • St. Agromisa • Eurepgap partnership
Duurzaamheid (sociaal, economisch en milieu MVO) en Fair Trade	<ul style="list-style-type: none"> • UN Global compact • Fair Trade (lobby) • Global Reporting Initiative • Pogr. duurzaam ketenbeheer en armoedebestr. (ISCOM) • SOMO • SMO • OESO Watch/Irene st. • NWSP • MVO conferentie 	<ul style="list-style-type: none"> • AVALON Organic chain development in NIS • WUR agro supply chain program • Bevordering van MVO in Lat.Amerika 	<ul style="list-style-type: none"> • MVO-Tijdschrift • Fair flowers and plants • Albert Heijn/FTO samenwerking • Solidaridad • Fair wear foundation • Max Havelaar • Fair trade assistance • Schone kleren campagne • ILEIA • Sociaal ethisch beleggen Belastingfaciliteit (min Fin.) • VAMOS • LVWW transformatie
Overige, waaronder technische assistentie	<ul style="list-style-type: none"> • Beleidsondersteunend fonds • FAO integr. pest management 		<ul style="list-style-type: none"> • PUM • St. Habitat Platform • Youth Development Network

Bron: Bijlage III & IV

* De MFO's zijn hier vermeld, omdat zij een groot aantal MFI's in ontwikkelingslanden financieren.

VII.4 De PSD-bedrijfsleveninstrumenten geanalyseerd

De AIV wil nogmaals benadrukken dat zowel voor VII.3. 'Categorieën volgens kernelementen', als voor VII.4. 'De PSD-bedrijfsleveninstrumenten geanalyseerd', het niet om een precieze blauwdruk gaat. Veeleer illustreert de AIV hier een denkmodel en een aanpak die gebaseerd is op kennis en ervaring – ook in het bedrijfsleven.

Bij het beoordelen van het geheel van inspanningen van de Nederlandse overheid gericht op PSD heeft de AIV met betrekking tot het instrumentarium zich twee vragen gesteld. Allereerst: *'Doen we de goede dingen?'* Ten tweede: *'Doen we de dingen goed?'* Voor het beantwoorden van de eerste vraag is het van belang te weten wat het beleid van de Nederlandse overheid is (de strategie) en vervolgens hoe deze vertaald wordt in inspanningen, acties en instrumenten (operationalisering). De Nota 'Ondernemen tegen Armoede' (zie voetnoot 160) geeft een goede aanzet tot een analyse van het geheel van inspanningen dat hiervoor nodig is. Wat echter in deze Nota ontbreekt is de operationalisering, dat wil zeggen het maken van keuzes, het stellen van prioriteiten en het formuleren van doelstellingen.

BOX VII.2 Strategie, operationeel plan, evaluatie en toets

In dit hoofdstuk worden de termen: strategie, operationaliseren van de strategie, evaluatie en toetsing gebruikt in een bepaalde samenhang. Hierbij gaat het in feite om twee niveaus van planning. Een planningproces begint met het opstellen van een strategie. Zo'n strategie zal enerzijds gebaseerd worden op externe kennis en informatie, zoals gezaghebbende studies van multilaterale organisaties zoals Wereldbank, IMF, OESO etc., en anderzijds op interne kennis en ervaring, mogelijkheden, competenties en (politieke) prioriteiten. Zo'n strategie zal met een te bepalen frequentie geëvalueerd moeten worden, waarna vervolgens een actualisering plaatsvindt. Bij evaluatie wordt gekeken naar de voortgang van de processen die belangrijk zijn voor PSD en naar de mate waarin PSD plaatsvindt. Op deze wijze wordt in een dynamisch proces vastgesteld *'waaraan gewerkt moet worden'*.

Na het vaststellen van de strategie volgt de operationalisering. Het gaat daarbij om het vertalen van de strategie in concrete acties en instrumenten die nodig zijn om het beoogde doel te bereiken. Hiervoor moeten keuzes gemaakt worden, prioriteiten gesteld en deeldoelstellingen geformuleerd. Daarbij moet tevens rekening gehouden worden met het belang van de onderscheiden actiegebieden voor zowel de betreffende landen als voor het bereiken van de gestelde doelen. Eveneens met de inspanningen van andere donoren en instellingen en met de Nederlandse competenties en capaciteiten. Voor de activiteiten, instrumenten etc. die hieruit voortvloeien moeten meetbare doelen worden gesteld. Niet op het hoge niveau van 'wat is de bijdrage aan de PSD' maar op een praktisch niveau van 'welke vooruitgang is geboekt' (bijvoorbeeld bij het opzetten van een kadaster). Deze toets zou bijvoorbeeld elke twee jaar plaats kunnen vinden onder verantwoordelijkheid van de met de uitvoering belaste organisatie. Langs deze weg wordt het *'hoe moet worden gewerkt'* voortdurend geoptimaliseerd. Wanneer deze systematiek gevolgd zou worden, worden bij het beoordelen van individuele instrumenten geen oneigenlijke vragen gesteld zoals 'wat is de bijdrage aan de PSD' of nog verder reikend 'wat is de bijdrage aan de PPG'.

Daarbij zou tevens rekening gehouden moeten worden met het belang van de onderscheiden actiegebieden voor zowel de betreffende landen als voor het bereiken van de gestelde doelen en met de Nederlandse competenties en capaciteiten. Dit geldt eveneens voor de inspanningen van andere donoren en instellingen.

Voor een dergelijke beoordeling is het tevens van belang inzicht te hebben in het totaal van Nederlandse inspanningen op PSD-terrein, zowel kwantitatief als kwalitatief. Het betreft dan de inspanningen van de onderscheidende ministeries van BZ, EZ, FIN, en de verschillende directies binnen OS, zoals DDE, DMV en DVF en zelfs van de verschillende begrotingsposten. Zo worden vele tientallen miljoenen euro binnen de post MFO ingezet voor microfinanciering. Een dergelijk totaalbeeld ontbreekt echter.

Tabel VII.4 roept bij de AIV het beeld op van een organisch gegroeid, omvangrijk bouwwerk van inspanningen, waarin pas later ordening is aangebracht onder het thema PSD. Dit is heel wel te begrijpen gezien de recent toegenomen belangstelling op dit terrein en het belang dat er nu aan wordt toegekend. Hierdoor lijkt samenhang tussen de instrumenten te ontbreken en worden de instrumenten op deelgebieden op vele niet altijd even duidelijke wijzen ingedeeld. Een consistent beleidskader gebaseerd op lessen uit het verleden ontbreekt.

In het kader van de twee vragen, *'Doen we de goede dingen?'* en *'Doen we de dingen goed?'*, heeft de AIV getracht na te gaan in hoeverre het DGIS PSD-bedrijfsleven-instrumentarium aansluit op de onderscheiden kernelementen (tabel VII.1) en aan de genoemde kwaliteitseisen (Tabel VII.2) voldoet.

In de periode 2000-2006 is een aantal evaluatiestudies verschenen die betrekking hebben op een deel van de PSD-bedrijfsleveninstrumenten. Het betreft hier zowel evaluaties van specifieke programma's zoals ORET, PSOM en PUM, van organisaties (i.c. FMO) als van samenwerkingsverbanden en partnerschappen met multilaterale organisaties (i.c. IFC, CGAP, WB). Een aantal van deze evaluaties, zoals van het ORET- en PUM-programma is van zolang geleden, dat ze hier buiten beschouwing moeten blijven. Andere voor dit advies relevante evaluaties van interessante PSD-bedrijfsleven-instrumenten zijn nog in de uitvoeringsfase en om die reden niet voor dit advies beschikbaar. Bijlage VII geeft voor de wel beschikbare evaluaties een korte beschrijving van de belangrijkste uitkomsten. Het gaat daarbij vooral om FMO en PSOM. Het feit dat recent evaluatiemateriaal zo schaars is roept de vraag op of wel voldoende sturingsmogelijkheden voor de PSD-instrumenten voorhanden zijn.

De evaluatiestudies die wel beschikbaar zijn, zijn over het algemeen (redelijk) positief over de specifieke PSD-bedrijfsleveninstrumenten. De rol van technische assistentie komt goed uit de evaluaties van CBI en PUM.

Het ontbreken van een heldere strategie, operationalisering en doelstellingen (zie box VII.2), inhoudend hoe de PSD-bedrijfsleveninstrumenten bij zouden moeten dragen aan PSD, economische groei en pro-poor groei, maakt beleidsmatige sturing en een meer geïnstitutionaliseerd leervermogen zo niet onmogelijk dan toch zeker problematisch.

Interessant zijn in deze de bevindingen van de Stichting JIN die in 2003 op basis van onderzoek naar evaluatiestudies van PSOM, PUM, FMO, CBI en ORET constateerde dat 'geen van de [...] onderzochte evaluaties antwoord geeft op de 'grote effectiviteitsvragen' en dat 'over het algemeen [...] de beleidssturing en budgettaire sturing geen al

te duidelijke relatie [lijkt] te vertonen met de nogal sterk uiteenlopende evaluatieuitkomsten'.¹⁷⁸

Onduidelijk is ook welke consequenties er worden verbonden aan de uitkomsten van evaluatierapporten voor de toekomstige allocatie van middelen.

Binnen het bestaande PSD-bedrijfsleveninstrumentarium lijkt relatief weinig aandacht te zijn voor de verbetering van de nationale beleidsomgeving in ontwikkelingslanden, terwijl juist dat nationale beleidsniveau een voorwaarde is voor PSD, economische groei en pro-poor groei. Het instrumentarium geeft weinig aandacht aan verbetering van het nationale investeringsklimaat en in zeer beperkte mate aan de financiële sector.

In kwantitatieve zin is het grootste deel van de instrumenten gericht op het financieren van infrastructuur waarbij investeringen en/of export van Nederlandse bedrijven betrokken zijn. Vanwege binding kan dit leiden tot prijsopdrijving. Of deze instrumenten niet meer het karakter van exportbevordering hebben en of ze wel een bijdrage leveren aan (pro-poor) economische groei is niet duidelijk.

Subsidies worden soms ten onrechte gebruikt in plaats van garanties om investeringen te bevorderen. Waar het de bedoeling is om risico's te verminderen wordt in het bestaande bedrijfsleveninstrumentarium regelmatig gebruik gemaakt van subsidies, waar dit eigenlijk garanties of verzekeringen zouden moeten zijn.

Aanbevelingen

Op basis van de ter beschikking staande informatie en inzichten verkregen door middel van gesprekken met vertegenwoordigers van diverse organisaties komt de AIV tot de conclusie dat op dit moment onvoldoende strategie en sturingsmogelijkheden op het gebied van PSD aanwezig zijn. Juist daarom pleit de AIV voor een fundamentele (her)formulering van een integraal PSD-beleid. Daarin moeten keuzes gemaakt worden, prioriteiten worden gesteld en doelen worden geformuleerd. Met bijvoorbeeld een tweejarige cyclus van plannen, uitvoeren, toetsen aan het bereiken van doelen en bijsturen zou dit proces gedynamiseerd moeten worden. Gegeven de belangrijke rol die PSD heeft bij het totstandbrengen van groei en pro-poor groei is de AIV van mening dat € 285 miljoen voor PSD-bedrijfsleveninstrumenten wel heel bescheiden overkomt op het totaal van de ODA-begroting van € 4,2 miljard in 2005.

De AIV meent dat DDE een speciale taak heeft op het gebied van het verschaffen van een volledig overzicht op PSD-terrein, alsook voor wat betreft de coherentie van deze PSD-programma's. Daarnaast meent de AIV dat aansturing vanuit een centraal punt, en wel de Directeur Generaal Internationale Samenwerking, daarbij instrumenteel kan zijn (zie VII.3).

Het beleid zou zich vooral moeten richten op het scheppen van de juiste condities, het vervullen van de noodzakelijke voorwaarden, en minder op concrete, directe steun in enigerlei vorm aan ondernemingen. Tabel VII.1 geeft aan wat hieronder wordt verstaan en op welke wijze hier een meer pro-poor karakter aan gegeven kan worden.

178 Stichting JIN 2003, *Lessen uit evaluatiestudies van het Nederlandse OS-beleid van de afgelopen jaren*. De genoemde studie is verricht in het kader van het IBO 'Effectiviteit en Coherentie van Ontwikkelingssamenwerking', Eindrapport Interdepartementaal Beleidsonderzoek, 2002-2003, nr. 1, Den Haag, ministerie van Financiën, 2003, pp. 55-56.

Er zou meer gestuurd kunnen worden op synergie tussen de instrumenten. Op dit moment berust dit meer op toevalligheden dan op gericht beleid.

De AIV vraagt zich af of gegeven het grote aantal instrumenten in de vorm van fondsen die door FMO worden beheerd, er geen sprake is van aanzienlijke versnippering en inflexibiliteit ten nadele van FMO's effectiviteit en efficiëntie. Het verdient aanbeveling het totale bedrag van de diverse fondsen te vervangen door een equivalente jaarlijkse bijdrage van de Staat aan het eigen vermogen van de FMO, vergezeld van een aantal afspraken tussen de Staat en de FMO over de diverse bestedingsrichtingen. De AIV is zich ervan bewust dat dit ook een aantal regels met zich meebrengt voor de Staat en de FMO inzake risicodeling en concessionaliteit van de financieringen, maar acht de winst aan flexibiliteit, effectiviteit en efficiëntie aanzienlijk groter.

Het PSD-bedrijfsleveninstrumentarium zou meer gericht moeten worden op het versterken van het nationale investeringsklimaat, onder meer door het opheffen van belemmeringen en het verminderen van risico's. Hetzelfde geldt voor de versterking van de financiële sector met extra aandacht voor het verbeteren van de toegang tot financiële diensten voor de armen, inclusief (micro)financiering. Om ontwikkelingslanden in staat te stellen strategieën voor toegang tot financiële diensten te ontwikkelen en te implementeren is samenwerking tussen diverse 'stakeholders' noodzakelijk. In dit verband zou de minister het publiek-private platform voor financiële sector ontwikkeling NFX¹⁷⁹, kunnen vragen met het Microfinancieringsplatform samen te werken.

179 In 2005 the Dutch government and leading Dutch banks established NFX. NFX is a public-private partnership created to build local financial sector know-how in countries in various states of development around the globe. NFX does this through capacity development, training and research. The overall goal is to create inclusive financial markets, which offer a diverse set of banking and insurance products to an increasing number of businesses and consumers.

Bijlagen