



## Ondernemen tegen armoede heeft versterking

**Auteur(s):**

Mennes, L.B.M.

*De auteur is oud-hoogleraar aan de Erasmus Universiteit Rotterdam en oud-directielid van het Nederlands Economisch Instituut. Eveneens is hij oud-directeur van de Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden NV. Momenteel vervult hij een aantal adviseurschappen.*

**Verschenen in:**

ESB, 86e jaargang, nr. 4334, pagina 880, 16 november 2001

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

*De rol van de private sector in het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking is van oudsher een belangrijk punt van aandacht in het Nederlandse beleid. Onlangs verscheen een kabinetsnotitie over dit onderwerp, waar echter veel op valt af te dingen. Er moet nog veel werk worden verzet om het beleid serieus gestalte te geven en effectief te laten zijn.*

**In het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingsbeleid is de rol van de private sector, met name die van het bedrijfsleven, altijd onderbelicht geweest. In welk opzicht maakt de op 20 oktober 2000 door de minister voor Ontwikkelingssamenwerking en de staatssecretaris van Economische Zaken gepresenteerde notitie *Ondernemen tegen armoede* (hierna: de notitie) een einde aan deze situatie <sup>1</sup>?**

Bemoedigend is dat de bewindspersonen de rol van de overheid in het ontwikkelingsproces zien als katalysator van activiteiten van de private sector: "Het is een taak van de overheid om in overleg met de diverse maatschappelijke geledingen een kader te scheppen waardoor de private activiteiten uiteindelijk bijdragen aan armoedevermindering". Helaas, hoewel in de notitie een groot aantal onderwerpen de revue passeert, zoals handel, investeringen, schulden, grondstoffen, de ondersteunende omgeving ('enabling environment') en meer samenhang in de beleidsuitvoering, ontbreken het voorziene overleg en het gewenste kader in de praktijk nog altijd. Van deze onderwerpen wordt in dit artikel alleen aandacht gegeven aan investeringen, zijnde de voornaamste bron van economische groei en ontwikkeling, en aan de organisatie van de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking bij de bevordering hiervan. Hierbij wordt onder de private sector voornamelijk, maar niet uitsluitend, het bedrijfsleven verstaan.

### Investerings

Slechts een enkeling zal het er niet mee eens zijn dat investeringen en, daaraan gerelateerd, factorproductiviteit, samenhangend met onderzoek, technologische vooruitgang en verbetering van de kwaliteit van arbeid, de bepalende factoren zijn bij het tot stand komen van economische groei en ontwikkeling. Met name gaat het er hierbij om dat de private sector, gestimuleerd door toenemende rendementen, meer en meer investeert. Hiervoor zijn meer binnenlandse besparingen en de omzetting daarvan in binnenlandse investeringen nodig, alsmede meer buitenlandse directe investeringen (bdi)<sup>2</sup>. In dit verband komen achtereenvolgens aan de orde: de relatie tussen enerzijds financiële integratie van ontwikkelingslanden - als benaderingsvariabele voor de mate van openheid van een economie - en anderzijds de omvang van de investeringen en de ontwikkeling van de financiële sector aldaar, alsmede de rol en het belang van private sector investeringen waaronder bdi.

In de *World economic outlook 2001* benadrukt het IMF dat er in ontwikkelingslanden nauwelijks sprake is van een significante directe relatie tussen de mate van openheid van een economie, gemeten door middel van liberalisatie van de kapitaalrekening, en het groeitempo van de nationale economie<sup>3</sup>. Er blijken wel significante positieve verbanden te zijn tussen enerzijds liberalisatie en anderzijds binnenlandse investeringen door de private sector, bdi en ontwikkeling van de financiële sector. Het IMF schat dat een 'typische' liberalisatie het jaarlijks groeitempo met zeker 0,5 procent kan verhogen. Anderzijds waarschuwt het IMF tegen liberalisatie waarbij de betreffende maatregelen niet in de juiste volgorde worden geïmplementeerd dan wel de kwaliteit van de financiële sector, met name het toezicht, zich onder een bepaald minimum bevindt.

Wat betreft de rol en het belang van private sector investeringen in ontwikkelingslanden zijn de resultaten van het jaarlijkse onderzoek van de International Finance Corporation (ifc) relevant<sup>4</sup>. Deze tonen aan dat voor economische groei op lange termijn investeringen door de private sector belangrijker zijn dan overheidsinvesteringen. De ifc suggereert dat dit komt doordat nieuwe technologieën een groter onderdeel uitmaken van private sector investeringen dan van overheidsinvesteringen.

### Efficiëntie

Een andere vraag is of overheidsinvesteringen de efficiëntie van investeringen door de private sector wel of niet verhogen. De ifc komt tot de conclusie dat in ontwikkelingslanden overheidsinvesteringen in infrastructuur de investeringen door de private sector en economische groei wel bevorderen, maar dat dit niet het geval lijkt te zijn voor niet-infrastructurele overheidsinvesteringen<sup>5</sup>. Of dit ook geldt voor investeringen in menselijk kapitaal, is natuurlijk zeer de vraag.

Tenslotte de rol en het belang van bdi. In het rapport *Global development finance 2001* van de Wereldbank wordt de positieve invloed van bdi op de groei van de binnenlandse investeringen en van de productiviteit in ontwikkelingslanden benadrukt<sup>6</sup>. Van doorslaggevend belang hierbij blijkt te zijn wat de Wereldbank absorberend vermogen ('absorptive capacity') noemt, hetgeen overeenkomt met het eerdergenoemde begrip ondersteunende omgeving

('enabling environment'). Hieronder wordt verstaan: een stabiel macro-economisch klimaat, politieke stabiliteit, goed bestuur en een goed functionerende rechtsstaat, bevordering van marktwerking - vooral in de financiële sector -, ontwikkeling van een adequate fysieke en institutionele infrastructuur en het creëren van randvoorwaarden ter bescherming van mens en milieu. Dit bevestigt de resultaten van onderzoek dat aantoonde dat buitenlandse directe investeringen een belangrijk instrument voor technologieoverdracht zijn, die meer bijdragen aan economische groei dan binnenlandse investeringen dat doen, mits er een minimum van institutionele capaciteit, met name inzake menselijk kapitaal, aanwezig is<sup>7</sup>. Deze overdracht van technologie, kennis en vaardigheden door buitenlandse aan lokale bedrijven is ook volgens het recente World investment report 2001 een belangrijke bron van economische groei<sup>8</sup>.

### Ongelijkheid

Een andere interessante bevinding die is vermeld in het *World investment report 1999*, is dat indien men corrigeert voor inkomensverschillen en marktomvang niet alleen de verdeling van buitenlandse directe investeringen over de verschillende regio's van de ontwikkelingslanden aanzienlijk meer gelijk wordt, maar dat ook verschillende van deze regio's per dollar inkomen meer buitenlandse directe investeringen aantrekken dan welke regio van de geïndustrialiseerde wereld ook<sup>9</sup>. Met andere woorden: ontwikkelingslanden trekken meer buitenlandse directe investeringen aan dan op grond van hun inkomen en marktomvang verwacht kan worden. Vanzelfsprekend heeft dit te maken met de aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen en relatief goedkope arbeidskrachten.

### Voorwaarden

Dit brengt ons op de volgende vraag: aan welke voorwaarden moet worden voldaan zodat een land aantrekkelijk wordt of blijft voor buitenlandse directe investeringen? Op dit terrein is baanbrekend onderzoek verricht door de European Round Table of Industrialists (ERT)<sup>10</sup>. Dit onderzoek is gebaseerd op een enquête die is uitgevoerd in 28 ontwikkelingslanden, die samen ongeveer zeventig procent van het bruto nationaal product van alle ontwikkelingslanden genereren. Voor elk van deze 28 landen is nagegaan hoe in de periode 1992-1996 de ontwikkelingen zijn geweest inzake 32 factoren of maatregelen die gezamenlijk de ondersteunende omgeving of het investeringsklimaat representeren. Het gaat hier om factoren als wetgeving, belastingsysteem, technologiebeleid, openbare veiligheid, financieel systeem, de rol van de vakbeweging en dergelijke. Opvallend is dat één van de geïnventariseerde factoren de vraag behelst welke problemen buitenlandse investeerders de ontvangende landen bezorgen. Op basis van genoemde enquête heeft de ERT per land een investeringsprofiel opgesteld dat aangeeft welke belemmeringen er eind 1996 nog voor buitenlandse directe investeringen aanwezig zijn en anderzijds het benodigde toekomstige beleid specificiert om aan deze belemmeringen een einde te maken. Het is duidelijk dat dit onderzoek een zeer nuttige bijdrage is aan het vergroten van de buitenlandse directe investeringsstroom naar de ontwikkelingslanden.

Samenvattend: waar bij het tot stand komen van economische groei en ontwikkeling investeringen en daaraan gerelateerd factorproductiviteit de bepalende factoren zijn, blijken in dit opzicht vooral private sector investeringen, buitenlandse directe investeringen en de ontwikkeling van de financiële sector van belang te zijn. Deze laatste vertonen weer een significant positief verband met liberalisatie van de kapitaalrekening als benaderingsvariabele voor financiële integratie, dat wil zeggen de mate van openheid en marktgeoriënteerdheid van een economie.

### Ontwikkeling van de private sector

Gegeven het belang van het vergroten van het investeringsvolume in ontwikkelingslanden is het zaak om na te gaan hoe de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking het best aan het bereiken van deze doelstelling kan bijdragen. Het betreft hier met name de investeringen door de lokale private sector en buitenlandse directe investeringen.

Daar komt bij dat volgens het IMF de netto kapitaalstromen naar ontwikkelingslanden in 2001 voor het eerst sinds het midden van de jaren tachtig negatief zullen zijn, vooral vanwege massieve negatieve bancaire kapitaalstromen, en de vooruitzichten voor 2002 met grote risico's omgeven zijn. Dit vormt reden te meer om de ontwikkelingssamenwerking zo in te richten dat zij in voldoende mate op de private sector en daarbinnen op private sector investeringen, bdi en de ontwikkeling van de financiële sector is gericht.

In het algemeen moeten instrumenten en kanalen van ontwikkelingssamenwerking op het terrein van de ontwikkeling van de private sector aan vier criteria voldoen. Zij moeten:

- » als katalysator werken;
- » additioneel zijn, dat wil zeggen niet substitueren voor activiteiten die ontplooid worden door marktpartijen;
- » gericht zijn op het tot stand brengen van duurzame productieve werkgelegenheid;
- » bestemd zijn voor bedrijven die worden gekenmerkt door een goede 'corporate governance'.

Deze criteria worden ook in de notitie genoemd. In dit kader worden twee elementen nader bekeken: de rol van subsidies en de clustering van instrumenten.

### Clustering van instrumenten en de fmo

In het laatste deel van de notitie wordt een overzicht gegeven van de verschillende instrumenten en kanalen waarin het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid gericht op de private sector vorm krijgt. Tevens wordt een clustering van deze instrumenten

voorgesteld op drie deeltherreinen: kennisvergroting, rendementsverhoging en risicovermindering.

### *Kennisvergroting en rendementsverhoging*

Met betrekking tot deze clustering is in 1997 een rapport van een interdepartementaal beleidsonderzoek verschenen waarin gepleit werd voor de opzet van twee loketten: een voor alle verzekeringsinstrumenten en een voor alle export- en investeringsinstrumenten. De betreffende ministers zijn hier echter niet in geslaagd. In plaats daarvan is gekozen voor een onduidelijk compromis op basis van een kunstmatige verdeling van alle niet-verzekeringsinstrumenten over de deeltherreinen kennisvergroting en rendementsverhoging. Bij de kennisinstrumenten is een uitzondering gemaakt voor het centrum voor de bevordering van import uit ontwikkelingslanden (cbi), het programma voor uitzending van managers (pum), de economische voorlichtingsdienst (evd) en de instrumenten te beheren door Senter, een agentschap van het ministerie van Economische Zaken. De fmo beheert de instrumenten ten behoeve van rendementsverhoging <sup>11</sup>. De notitie bedoelt hiermee alle financiële hulpstromen gericht op het vinden van nieuwe afzetmarkten, verbeteren van de financiële sector en andere onderdelen van de ondersteunende omgeving.

In plaats hiervan ligt de volgende eenvoudige analyse voorhanden. Een onderscheid tussen het bevorderen van export en anderzijds het bevorderen van investeringen in ontwikkelingslanden is natuurlijk nog steeds relevant. Het bevorderen van de uitvoer is een direct Nederlands belang. Het bevorderen van investeringen in ontwikkelingslanden dient in de eerste plaats de belangen van de desbetreffende landen waarbij overigens zoveel mogelijk gebruik gemaakt kan worden van het Nederlandse financieel-economisch potentieel op basis van criteria van effectiviteit en efficiëntie.

### *Risicovermindering*

Een ander onderscheid is dat tussen subsidies en niet-subsidie-instrumenten. Wanneer we ons beperken tot investeringen, is het zeer de vraag in hoeverre subsidies een geëigend middel zijn om private investeringen te genereren. Een uitzondering in deze heeft betrekking op de eerste fase van het investeringstraject waar de kosten van informatieverrijking prohibitief hoog voor ondernemers kunnen zijn. Voor het overige komen eigenlijk alleen bancaire instrumenten als leningen, participaties en garanties in aanmerking. Een en ander natuurlijk onder de voorwaarden van additionaliteit, werkgelegenheidscreatie, katalysatorwerking en goede 'corporate governance' die eerder aan de orde zijn geweest.

Aldus komt een logische en simpele driedeling naar voren. Investeringsinstrumenten naar fmo, uitvoersubsidie-instrumenten naar Senter en verzekeringsinstrumenten naar de Nederlandse Credietverzekeringmaatschappij (NCM). Er is nog een argument dat pleit voor een dergelijke opdeling, namelijk de implicaties voor personeel, werkwijze en organisatie. Het is geen geheim dat een financiële instelling als de fmo, met voornamelijk bancaire activiteiten en bovendien een rendementsdoelstelling, een heel andere werkwijze, anders gekwalificeerd personeel en een andere organisatie nodig heeft dan een instelling als Senter die subsidies beheert en administreert. Hierbij speelt een rol dat met name op het terrein van subsidies regelgeving van kracht is geworden - de Algemene Wet Bestuursrecht en Europese richtlijnen - die wezensvreemd is aan bancaire activiteiten ter bevordering van investeringen. Een zeer onlangs door FMO en Senter getekende intentieverklaring voor samenwerking is een typisch voorbeeld van op poldermodelachtige wijze sparen van geit en kool.

### *Vereenvoudiging*

Bovenstaande driedeling geeft ook ruimte aan de benodigde vereenvoudiging, meer samenhang, betere afstemming van regelgeving en verruiming van de voor het bevorderen van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden beschikbare middelen. Op het desbetreffende terrein bestaan er vele bilaterale faciliteiten en programma's. Deze worden over het algemeen gekenmerkt door veel regelgeving en weinig geld. De beste wijze om aan deze ondoorzichtige en onoverzichtelijke situatie een eind te maken is om dit hele scala van instrumenten af te schaffen en te vervangen door het 'normale' instrumentarium van een financiële instelling als participaties, schuldpapier, tussenvormen van beide (mezzanine financiering), garanties en eventueel vergoeding van kosten die zijn gemaakt in de beginfase van het investeringstraject. Kortom een instrumentarium met als kwalificaties: marktconform, generiek, simpele regelgeving en financieel maatwerk. Eén en ander lijkt nog steeds binnen de fmo aanwezig te zijn, waarbij de desbetreffende regelgeving in samenwerking met het bedrijfsleven moet worden aangepast en goedgekeurd door de relevante ministers.

### **Toekomst fmo**

Wat betreft de bovengenoemde verruiming van de beschikbare middelen doet de notitie enige opmerkelijke uitspraken, met name inzake de fmo. Volkomen terecht wordt vastgesteld dat in 2005 de donaties van de Staat aan het ontwikkelingsfonds van de fmo eindigen. De notitie gaat dan verder: "... waarmee de fmo volledig op eigen benen moet staan". Een dergelijke doelstelling was inderdaad opgenomen in de Overeenkomst Staat-fmo van 20 maart 1991 (bijlage 1). Op 16 november 1998 is echter een nieuwe Overeenkomst Staat-fmo van kracht geworden, waarbij deze doelstelling bewust achterwege is gelaten. Het is niet moeilijk te raden waarom. Zoals bekend is de vraag in ontwikkelingslanden naar fmo's producten stijgende. Bovendien is de Nederlandse regering van mening dat er meer aandacht dient te worden besteed aan het bevorderen van Nederlandse investeringen in ontwikkelingslanden.

Er resteren dan eigenlijk nog slechts twee vragen: heeft de fmo haar taken naar behoren vervuld, en zo ja, hoe kan aan de stijgende vraag naar fmo's producten worden voldaan? Het antwoord op de eerste vraag is een volmondig 'ja', zoals ook de minister voor Ontwikkelingssamenwerking in 1998 (en daarna) op basis van een uitvoerige evaluatie vaststelde. Bij het beantwoorden van de tweede vraag moet bedacht worden dat fmo's rendement uit hoofde van haar doelstelling relatief laag is en zal blijven. Sterker nog: dient te blijven, gegeven het uitgangspunt van additionaliteit. Hieruit kan worden afgeleid dat de mogelijkheden om het eigen vermogen voldoende te vergroten door middel van winstinhouding of kapitaalbreng vanuit de markt eenvoudigweg onbegaanbare wegen zijn. De enige mogelijkheid is: uitbreiding van het ontwikkelingsfonds met overheidsbijdragen. Benadrukt moet worden dat dit niet alleen een mogelijkheid is, maar zelfs een wenselijkheid, en dat het niet begaan van deze weg een daad van politieke onwil zou zijn.

Bovenstaande opmerkingen en suggesties winnen nog aan relevantie wanneer men het laatste fmo-jaarverslag over het jaar 2000 in de beschouwingen betreft <sup>12</sup>. Hieruit blijkt dat in 2000 de fmo-investeringskapitaalstroom naar ontwikkelingslanden met niet minder dan 27 procent is gedaald ten opzichte van 1999 en weer terug is op het niveau van 1997, dit ondanks een stijging van het personeelsbestand

ten opzichte van 1997 met 44 procent. Dit is een teleurstellende ontwikkeling, zeker gegeven het eerder in dit artikel benadrukte eminente belang van investeringen door de private sector in ontwikkelingslanden. Helaas heeft deze tendens zich gedurende het eerst halfjaar van 2001 voortgezet. Ook de gerapporteerde winststijging over 2000 met 143 procent tot een niveau van zeventien miljoen euro kan deze negatieve gang van zaken niet compenseren, te meer niet daar deze winststijging grotendeels tot stand gekomen is door middel van vrijgevallen waardecorrecties die in 1999 getroffen zijn.

## Conclusie

Het geheel van het Nederlandse ontwikkelingssamenwerkingbeleid dat is gericht op de private sector overziende, kan men slechts stellen dat er wel een begin is gemaakt met *Ondernemen tegen armoede*, maar dat er nog heel veel werk te doen is.

---

**1** Ministerie van Buitenlandse Zaken en ministerie van Economische Zaken, *Ondernemen tegen armoede; notitie over economie en ontwikkeling*, Den Haag, november 2000.

**2** S. Yusuf and J.E. Stiglitz, Development issues settled and open, in: G.M. Meier en J.E. Stiglitz, *Frontiers of development economics; the future in perspective*, Oxford University Press, New York, 2001, blz. 227-269. D. Rodrik, The new global economy and developing countries: making openness work, Johns Hopkins University Press, Baltimore, 1999, blz. 64.

**3** International Monetary Fund, *World economic outlook*, oktober 2001, Washington DC, 2001, hoofdstuk 4.

**4** L. Bauton en M.A. Sumlinski, *Trends in private investment in developing countries: statistics for 1970-1998*, Discussion paper nr. 41, International Finance Corporation, The World Bank, Washington, DC, 2000.

**5** M.O. Odedokun, Relative effects of public versus private investment spending on economic efficiency and growth in developing countries, *Applied Economics*, 1997, blz. 1325-1336.

**6** World Bank, *Global development finance 2001*, Washington DC, 2001, hoofdstuk 3.

**7** E. Borensztein, J. De Gregorio en J-W. Lee, How does foreign direct investment affect economic growth?, *Journal of International Economics*, 1998, blz. 115-135.

**8** United Nations Conference on Trade and Development, *World investment report 2001*, promoting linkages, Verenigde Naties, New York en Genève, 2001.

**9** United Nations Conference on Trade and Development, *World investment report 1999*, Foreign direct investment and the challenge of development, Verenigde Naties, New York en Genève, 1999, blz. 18-20.

**10** European Round Table of Industrialists, *Investment in the developing world: new openings and challenges of European industry*, Brussel, 1997.

**11** De fmo is de Nederlandse ontwikkelingsbank, gespecialiseerd in het financieren van private sector-investeringen in meer dan zeventig ontwikkelingslanden.

**12** Nederlandse Financierings-Maatschappij voor Ontwikkelingslanden nv, *Jaarverslag 2000*, Den Haag, 2001.