

Aan de Voorzitter van de
Tweede Kamer der Staten-Generaal
Binnenhof 4
Den Haag

Directie Duurzame Economische
Ontwikkeling
Postbus 20061
2500 EB Den Haag

Datum 11 november 2005

Kenmerk DDE-0638b/2005

Blad 1/7

Bijlage(n) 1

Betreft Evaluatie handelsgerelateerde technische assistentie

C.c.

Auteur M. Kuster

Telefoon 070-3484386

Fax 070-3485956

Email dde@minbuza.nl

Hierbij bied ik u IOB-evaluatie Nr 300 aan, getiteld “Aid for Trade? – An Evaluation of Trade-Related Technical Assistance” en ga ik in op de uitkomsten.

Achtergrond

Het belang van handelsgerelateerde technische assistentie (TRTA) is recentelijk sterk toegenomen. Onder invloed van de Doha Development Agenda en de naderende zesde WTO-Ministersconferentie in Hong Kong in december a.s. is een aantal studies verschenen over de effecten van wereldwijde handelsliberalisering. Deze studies, waaronder een LEI-studie¹, hebben aangetoond dat de Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) weinig tot niet zullen profiteren van wereldwijde handelsliberalisering, tenzij extra geïnvesteerd wordt in aanbod- en handelscapaciteit. Het bevorderen daarvan is een van de afspraken in het slotdocument van de VN-Top in september jl². De in april 2005 aangenomen *Paris Declaration* over de principes van effectiviteit van de hulp is daarbij van groot belang. Donorcoördinatie en afstemming van donoractiviteiten op nationale ontwikkelingsplannen zijn de twee belangrijkste principes.

Nederland is een actieve donor op het gebied van TRTA. Hierbij wordt onderscheid gemaakt tussen 1) opbouw van capaciteit om te onderhandelen, 2) de opbouw van aanbodcapaciteit en 3) opbouw van de capaciteit om efficiënter handel te drijven. Er wordt nauw aangesloten bij de Nederlandse inspanningen voor verbetering van het ondernemingsklimaat en de ontwikkeling van de lokale private sector.

¹ T.J. Achterbosch, e.a. Trade Liberalisation under the Doha Development Agenda, Options and Consequences for Africa, LEI, June 2004

² A/60/L/1, paragrafen 29 en 30

Algemeen

De evaluatie geeft een goed overzicht van de ontwikkeling van TRTA sinds de oprichting van de WTO in 1995. Daarbij spelen twee hoofdmotieven: a) de noodzaak om de marginalisering van de Minst Ontwikkelde Landen (MOLs) te keren door deze landen te ondersteunen bij hun integratie in het wereldhandelssysteem en b) de coördinatie van de donorhulp die daarvoor nodig is. De evaluatie belicht minder dat nieuw en beter inzicht in de oorzaken van de marginalisering van de MOLs ertoe heeft geleid dat TRTA een belangrijk nieuw beleidsterrein is geworden. Deze oorzaken zijn vooral een lage productiviteit, geringe concurrentiekracht, het ontbreken van instellingen die marktwerking stimuleren en tenslotte infrastructuur en instituties die de handel moeten ondersteunen. Oplossing hiervan vereist een integrale aanpak van knelpunten, een sterk commitment van de overheid en het integreren van TRTA in de nationale ontwikkelingsplannen of in de PRSP's waar het MOLs en IDA-only landen betreft. Voordeel hiervan is dat er meer beleidscoherentie komt tussen handel, economische groei en sociale uitgaven. Daarnaast kunnen donoren, in plaats van losse projecten, samenhangende programma's meerjarig financieren. Nederland heeft deze ontwikkeling actief gesteund.

De evaluatie constateert dat het Nederlandse TRTA-beleid vooral het multilaterale kanaal gebruikt (hoofdstuk 3). Ik wil dat nuanceren. Voor de ontwikkeling van handelspolitiek, onderhandelingscapaciteit, kennis van de WTO en de uitvoering van de multilaterale handelsakkoorden gebruikt Nederland vooral de bestaande brede expertise van internationale organisaties. Zie de rubriek *'Trade policy and regulations'* in tabel 4.1, pp 66. Er worden daarnaast echter ook nog andere vaak zeer kritische en maatschappelijk betrokken internationale en niet-gouvernementele organisaties ingezet, die buiten deze rubriek vallen. Het meeste geld geeft Nederland uit aan bilaterale activiteiten die vallen in de rubrieken *'Business support services and institutions'* en *'Other services and sectors with a trade component'*. Het gaat daarbij om activiteiten die de handelscapaciteit van ondernemingen of de productiecapaciteit versterken. Hieronder valt ook het Centrum voor de Bevordering van Import uit Ontwikkelingslanden (CBI). Ook bedrijfsleveninstrumenten, zoals PSOM, PUM en FMO richten zich deels op het raakvlak van private sector ontwikkeling en handel. De evaluatie betreft alleen de rubriek *'Trade policy and regulations'*, anders dan de titel *'Aid for Trade'* suggereert.

Belangrijkste bevindingen

De hoofdbevindingen uit de desk- en casestudies over de periode 1992-2002 komen overeen met mijn eigen observaties. Dit geldt vooral voor de geconstateerde grote effectiviteit van *single issue* organisaties in Genève die zich richten op reeds in de WTO actieve ontwikkelingslanden, tegenover de geringere effectiviteit van integrale programma's die op landenniveau in de MOLs worden uitgevoerd en waarbij meerdere

internationale organisaties samenwerken. Deze laatste bevinding beperkt zich tot de programma's IF³ en JITAP⁴, die twee landen zijn onderzocht.

Bevinding van de desk studie

1. Het ontwerp en de uitvoering van bijna alle geselecteerde TRTA activiteiten gaven te weinig aandacht aan het formuleren en gebruiken van meetbare indicatoren die inzicht kunnen geven in wat er met de TRTA wordt bereikt en gedaan.

Dit klopt. Het opstellen en gebruiken van meetbare indicatoren is pas een aantal jaren in zwang. De meeste organisaties gebruiken tegenwoordig bij een aanvraag voor financiële ondersteuning naast ontwikkelingsdoelen (goals) ook meer meetbare subdoelstellingen (objectives) en er worden ook in toenemende mate resultaatindicatoren geformuleerd. Uitvoeringsrapportages geven ook steeds meer informatie in de vorm van resultaten op basis van de geformuleerde indicatoren. Nederland dringt hier sterk op aan. Bij concrete activiteiten is het formuleren van indicatoren eenvoudig, maar bij capaciteitsopbouw blijkt dit lastig: hoe meet je het resultaat van een training over de werking van de WTO? En als je daarvoor een methode hebt gevonden, ga je dan alle cursisten in hun thuisland volgen? Hieraan zijn nogal wat kosten verbonden. Dit betekent niet dat er niet gewerkt wordt aan meetbare indicatoren. Het JITAP werkt bijvoorbeeld met *result-based* management en rapportage. Meten is echter lastig voor landen die over weinig capaciteit beschikken.

Bevindingen van de case studies

2. Er was respect voor de technische assistentie die UNCTAD leverde op het gebied van investeringen en mededinging, maar de gebruikswaarde ervan kon niet worden bepaald. UNCTAD was geen transparant en efficiënt kanaal voor TRTA.

Het accent op kennis, analyses en technische papers heeft het inzicht in de materie vergroot. UNCTAD is er echter minder goed in geslaagd om de vertaalslag te maken naar de praktijk van regelgeving en bilaterale investeringsakkoorden, waarin de belangen van ontwikkelingslanden hun weerslag moeten vinden. Het gebrek aan transparantie en efficiëntie is een bekend punt van zorg. In 2003 heeft dit ertoe geleid dat Nederland de kaderbijdrage aan het Programma voor Technische Samenwerking heeft stopgezet en vervangen door projectbijdragen.

3. TRTA die wordt verstrekt door kleine en *single issue* organisaties die niet-MOLs bedienen was efficiënt en effectief.

³ Integrated Framework

⁴ Joint Integrated Technical Assistance Programme

Ik deel deze conclusie en meen dat in zijn algemeenheid kleine organisaties die zich richten op concrete en enkelvoudige onderwerpen vaak goede resultaten bereiken op een kosteneffectieve manier. Ik wil deze conclusie graag aanvullen. Ook bij MOLs werkt deze aanpak. De Nederlandse steun in 2003 via de Geneefse niet-gouvernementele organisatie IDEAS was essentieel om de vier katoenproducerende West-Afrikaanse MOLs in staat te stellen de katoensubsidies in de WTO Doha-ronde als apart punt op de agenda te krijgen. Doorslaggevend voor de effectiviteit van deze kleine organisaties is vooral dat een concreet doel in de onderhandelingen wordt nagestreefd, waarvoor ambassadeurs gemotiveerd zijn en waarvoor al een breed publiek draagvlak bestaat.

4. Grootschalige, geïntegreerde multilaterale TRTA programma's die gericht zijn op MOLs waren noch efficiënt noch effectief in de bezochte landen.

Ik ben het met IOB eens dat de twee onderzochte multilaterale programma's, gezien de uitvoeringscapaciteit in die landen te ambitieus van opzet zijn. Deze programma's leveren niet de verwachte concrete resultaten op. Ik heb dan ook besloten om hier niet verder aan bij te dragen. Ik wil wel een opmerking maken over de schaal. De omvang van het IF-programma per MOL is relatief gering en bedraagt ongeveer 300.000 US dollar per land in de analytische fase van het programma. Dat is de fase die door IOB is onderzocht. Nederland heeft in totaal 770.000 Euro aan het IF programma bijgedragen. Het boeken van resultaat in MOLs kost tijd. IOB stelt dan ook de vraag of het IF meer tijd gegeven moet worden om met resultaten te komen. Hoewel ik erken dat het boeken van resultaten tijd kost en met name de MOLs moeite hebben met het integreren van handelsbeleid in hun groeistrategie, heb ik op basis van de door IOB geconstateerde tekortkomingen onvoldoende vertrouwen in dit 'multi-country, multidonor en multi-agency' instrument.

5. Ownership van ontvangende landen van het IF en JITAP, in de zin van commitment op hoog politiek niveau en sterke betrokkenheid van de private sector en de civil society, was zwak in de bezochte landen.

Deze bevinding komt ook uit andere evaluaties naar voren, zij het met aanzienlijke verschillen tussen landen. Ownership en commitment blijken bij zowel JITAP als IF belangrijke succesfactoren, zoals blijkt uit de geslaagde cases Kenya en Burkina Faso (JITAP) en Cambodja en Rwanda (IF). Een terecht gesignaleerd probleem is dat donoren en ontvangende landen verschillende percepties hebben wat betreft het doel van het IF. Ontvangende landen zien dit vooral als een instrument voor financiering van de geconstateerde knelpunten, terwijl donoren het zien als middel om knelpunten te analyseren en nationale steun bij regering en stakeholders op te wekken voor het formuleren en aan de donoren presenteren van financierbare plannen.

6. Coördinatie tussen Den Haag en de Nederlandse ambassades over het IF en JITAP was slecht in de bezochte landen.

Het is in het algemeen juist dat ambassades van bilaterale donoren die het IF en JITAP steunen minder positief en geïnformeerd zijn dan hun hoofdsteden. Dit is ook lange tijd

opgegaan voor de Nederlandse ambassades. Ambassades concentreren zich vooral op de uitvoering van het bilaterale beleid in een beperkt aantal prioritaire, vaak sociale sectoren. Een nieuw thema als handel wordt niet direct opgepakt. Dit is inmiddels verbeterd, vooral bij ambassades die in hun meerjarenprogramma's private sector ontwikkeling en verbetering van het ondernemingsklimaat hebben opgenomen.

Beleidsvragen

IOB heeft op basis van de bevindingen een aantal beleidsvragen geformuleerd, waarop ik nader zal ingaan.

1. Hoe kan in beoordelingsmemoranda beter tegemoet worden gekomen aan de wens meer inzicht te krijgen in wat met TRTA wordt gedaan en tot stand wordt gebracht?

Het stramien van beoordelingsmemoranda is aangepast. Deze volgt nu de zgn DRAM (Doelen, Resultaten, Activiteiten, Middelen) systematiek. In de voorstellen moeten nu resultaatindicatoren (output, outcome en impact indicatoren) zijn opgenomen. Dit vergemakkelijkt de monitoring van de uitvoering en vergroot het inzicht van wat met TRTA wordt gedaan.

2. Moet UNCTAD's rol als uitvoerder of kanaal voor TRTA worden verbeterd of beëindigd?

Gezien de expertise van UNCTAD op investeringen, mededinging en het thema handel en milieu, vind ik het van belang dat UNCTAD voor geselecteerde TRTA activiteiten als kanaal wordt gehandhaafd. Zoals bovenvermeld heeft Nederland de kaderbijdrage aan het Programma voor Technische Samenwerking stopgezet en vervangen door projectbijdragen. Nederland zal in het overleg met UNCTAD aangeven dat voor projectfinanciering transparantie en praktische toepassing door deelnemers aan de TRTA-activiteiten belangrijke criteria voor toekenning zijn.

3. Kan effectieve TRTA, die wordt verstrekt door kleine en *single issue* organisaties die de vertegenwoordigingen van niet-MOLs in Genève bedienen, worden uitgebreid naar vertegenwoordigingen of hoofdsteden van de MOLs?

In het Nederlandse TRTA-beleid wordt onderscheid gemaakt tussen capaciteit om deel te nemen aan de onderhandelingen in Genève en capaciteit om een nationaal handelsbeleid op te zetten als onderdeel van de nationale groeistrategie. Voor de eerste categorie zijn kleine, *single issues* organisaties en internationale NGO's vaak zeer geschikt. Met deze steun worden wel degelijk ook de MOLs bereikt. De Nederlandse steun aan de eerdergenoemde organisatie IDEAS is een dergelijk goed voorbeeld. Voor het ondersteunen van een goed gefundeerd nationaal handelsbeleid in de hoofdsteden van de MOLs zijn internationale *single issues* organisaties minder

geschikt. In dat geval is het effectiever organisaties in de ontwikkelingslanden zelf te steunen.

4. Moet het mainstreamen van handel in ontwikkeling via het IF beschouwd worden als een van de belangrijkste instrumenten voor de integratie van MOLs in het wereldhandelssysteem?

Mede op basis van de bevindingen van IOB heb ik besloten vooralsnog niet meer bij te dragen aan het IF. Daarbij moet worden aangetekend dat de Nederlandse bijdrage aan het IF Trustfund bescheiden is geweest. Op het moment van de evaluatie bedroeg deze 330.000 US \$ op een totaal van 10,6 miljoen US \$. In totaal droeg Nederland 770.000 Euro bij op een totaal van 15,9 miljoen US \$ per 31 mei 2005.

5. Kunnen multilaterale organisaties MOLs ownership geven over grootschalige, integrale TRTA-programma's?

De nadruk die in de evaluatie wordt gelegd op ownership is terecht. MOLs hebben een toenemende belangstelling voor programma's als het IF, maar gebrekkige ownership en de verwachting dat deze programma's tot onmiddellijke financiering leiden, verklaren voor een groot deel de teleurstellende resultaten. Ik ben van mening dat ownership vooral op nationaal niveau geconcretiseerd moet worden en niet in de multilaterale fora. Ownership moet blijken uit het kunnen stellen van de nationale prioriteiten voor de ontwikkeling van handel en de private sector en het presenteren van plannen aan de donoren. De andere kant van deze medaille, die in de evaluatie minder aan bod komt, is dat donoren hun betrokkenheid concreet moeten maken door prioriteiten op het gebied van handel en private sector ontwikkeling op te nemen in hun meerjarige programmering en door de nodige steun te geven aan capaciteitsversterking. Op deze basis wil Nederland bilateraal en in Europees verband plannen voor de opbouw van handel ondersteunen. Daarbij zal gebruik gemaakt worden van de verrichte '*business climate scans*' en de op het bedrijfsleven toegespitste instrumenten voor private sector ontwikkeling. Ook kan voortgebouwd worden op goede ervaringen met public-private partnerships.

6. Kan de Nederlandse taakverdeling gericht op steun aan ontwikkelingslanden om te integreren in de wereldeconomie worden verbeterd in de richting van tripartite samenwerking?

Het rapport stelt terecht dat een goede samenwerking tussen het departement, de PV Genève en de Nederlandse ambassades in partnerlanden de samenhang en de effectiviteit van de TRTA kunnen verbeteren. Ik zal daarop ook toezien. De constatering van een soms gebrekkige informatievoorziening heeft al geleid tot een meer systematische informatiestroom, regelmatige feed back van ambassades op

programma's en een gerichte vraag aan ambassades om bepaalde multilaterale programma's mee te nemen in de monitoring van het bilaterale programma.

De Minister voor Ontwikkelingssamenwerking,

A.M.A. van Ardenne-van der Hoeven