

Vergaderjaar 2008–2009

26 150

Algemene Vergadering der Verenigde Naties

Nr. 64

BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 3 november 2008

Van 29 november tot 2 december 2008 vindt in Doha de VN-conferentie *Follow-up International Conference on Financing for Development to Review the Implementation of the Monterrey Consensus* plaats. Namens de regering zal ik hieraan deelnemen. In deze brief informeer ik u mede namens de minister van Financiën over de Nederlandse inzet voor deze conferentie.

Inleiding

In 2002 werd de *International Conference on Financing for Development* (FfD) gehouden in Monterrey, Mexico. Een «review»-conferentie over FfD zal worden gehouden in Doha van 29 november tot 2 december 2008. De conferentie in Doha is onderdeel van een reeks internationale bijeenkomsten die voortbouwen op de resultaten van Monterrey. Het gaat dan in het bijzonder om de G-8 bijeenkomst in Gleneagles, het *High Level Forum* in Accra en de topconferentie in New York van afgelopen september waar de Millennium-ontwikkelingsdoelen centraal stonden. Naast bespreking van de voortgang met betrekking tot de uitkomsten van Monterrey 2002 zal ook aandacht aan nieuwe ontwikkelingen worden besteed. De recente ontwikkelingen op de financiële markten, de noodzaak de architectuur van de mondiale monetaire en financiële structuur te wijzigen en de uitkomsten van de G-20 in Washington zullen de agenda van *Financing for Development* naar verwachting fors beïnvloeden.

Het document waarin de Monterrey-consensus is verwoord bestaat uit zes hoofdstukken. Deze brief volgt, na een algemeen beeld van de ontwikkelingen rond de uitvoering van deze afspraken, de indeling van de zes beleidshoofdstukken van Monterrey. Daarna wordt ingegaan op een aantal nieuwe uitdagingen, die sinds de conferentie in Monterrey om aandacht vragen.

Algemeen

De conferentie *Financing for Development* is de laatste van een reeks grote internationale conferenties over ontwikkelingssamenwerking in de tweede helft van dit jaar. Op het *High Level Forum* in september in Accra zijn nadere afspraken gemaakt over de effectiviteit en kwaliteit van de hulp (zie brief aan de Kamer van 30 september), in New York zijn in *high level* fora toezeggingen gedaan over het halen van de Millennium-ontwikkelingsdoelen en over de ontwikkelingen in Afrika. *Financing for Development* gaat over alle aspecten van de financiering van het ontwikkelingsproces. Daarbij zijn ontwikkelingshulp, private geldstromen, inkomsten uit handel maar ook de inzet van binnenlandse financieringsbronnen aan de orde.

De *scope* van *Financing for Development* is daarmee zeer breed. De uitdaging voor de internationale samenwerking op dit terrein is om ook de armste landen te laten profiteren van mondialisering. Daarbij is het onderdeel uit de Monterrey consensus dat handelt over de opzet van het internationale stelsel («*systemic issues*») belangrijk in het licht van het streven naar meer zeggenschap van ontwikkelingslanden in de besluitvormingsfora.

De huidige kredietcrisis brengt risico's met zich mee voor ontwikkelingslanden. Landen die afhankelijk zijn van externe financiering zijn kwetsbaar voor de gevolgen van de crisis. Banken die in ontwikkelingslanden actief zijn worden door de huidige omstandigheden voorzichtiger; lenen wordt ook daar duurder en moeilijker. Het bedrijfsleven zal naar verwachting ook in ontwikkelingslanden minder snel investeren. Deze ontwikkelingen zijn een gevaar voor de economische groei en de aanpak van armoede in die landen. In Doha zal veel aandacht zijn voor de gevolgen van de recente ontwikkelingen op de financiële markten voor ontwikkelingslanden. De crisis mag geen reden zijn de ontwikkelingsinspanningen te verminderen. Integendeel, juist nu er sprake is van een wereldwijde groeivertraging hebben veel landen onze steun hard nodig. Daarnaast wint door de kredietcrisis ook het onderwerp *systemic issues* aan belang, nu is gebleken dat het huidige systeem niet goed werkt. In dat kader is de uitkomst van de geplande G-20 bijeenkomst in Washington van belang en zullen de positie van het IMF en de Wereldbank in Doha aan de orde worden gesteld.

De afspraken die in Monterrey zijn gemaakt worden algemeen gezien als een doorbraak in de internationale samenwerking op het gebied van ontwikkelingsfinanciering en vormen een belangrijke verworvenheid. Terugkijkend op de ontwikkelingen sinds Monterrey 2002 valt op dat veel ontwikkelingslanden een periode van hoge economische groei hebben gekend. Ontwikkelingslanden zijn in het algemeen van mening dat zij zich van hun kant goed hebben gehouden aan de afspraken van Monterrey maar dat de rijke landen de gemaakte afspraken niet volledig zijn nagekomen. Dit laatste geldt ook in de visie van de Nederlandse regering voor de afspraken over de omvang van de budgetten voor ontwikkelingssamenwerking. Op dit terrein zijn noch de afspraken in Monterrey, noch de afspraken die de G8 in Gleneagles maakte, nagekomen. Verhoging van de omvang van de hulp naar de afgesproken niveau's en de effectiviteit van de hulp gericht op het realiseren van de MDG's zal opnieuw centraal staan in de Nederlandse opstelling. Ook op het terrein van internationale handel, met name verbeterde markttoegang voor ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld door het afbouwen van handelsverstorende subsidies, is te weinig vooruitgang geboekt. De schuldenlast van ontwikkelingslanden is de laatste jaren fors gedaald en de internationale inspanningen op dat gebied zijn nu gericht op het vasthouden van deze situatie. Nederland levert daaraan een belangrijke bijdrage. Maar *Financing for Development*

moet ook deze keer uitdrukkelijk over meer gaan dan afspraken over hulpstromen alleen. Nederland wil expliciet aandacht vragen voor de rol die vrouwen spelen in de economie en de financiële sector van ontwikkelingslanden. Daarnaast willen wij aandacht vragen voor innovatieve financieringsvormen die als katalysator werken voor private geldstromen in ontwikkelingslanden.

Naast de afspraken in Monterrey, dienen zich verschillende nieuwe onderwerpen aan. Er is in het voorbereidingsproces terecht meer aandacht gekomen voor illegale financiële stromen en het belang van verbetering van belastingheffing en -inning in ontwikkelingslanden. Een ander nieuw thema is de financiering van het internationale klimaatbeleid.

Hieronder wordt de indeling van de zes beleidshoofdstukken van Monterrey gevolgd, waarbij per hoofdstuk de Nederlandse inzet aan de orde komt.

Binnenlandse bronnen

Sinds 2002 is de economie van veel ontwikkelingslanden substantieel gegroeid. Macro-economische stabiliteit heeft aan de basis gestaan van deze ontwikkeling. Economische groei is een noodzakelijke maar niet voldoende voorwaarde voor ontwikkelingsfinanciering en armoedevermindering. Punt van zorg is echter dat niet alle landen hebben geprofiteerd van deze groei; het gaat hierbij met name om landen met een zwakke overheid en landen in conflictsituaties. Een ander aandachtspunt is dat de groei in opkomende economieën niet altijd goed wordt verdeeld, zodat de armen er te weinig van profiteren. De discussie over ontwikkelingsfinanciering in Doha kan niet los worden gezien van verantwoordelijk bestuur in ontwikkelingslanden, bijvoorbeeld op het terrein van rechtvaardige belastingssystemen, het creëren van een gunstig investeringsklimaat, een eerlijke verdeling van welvaart en de versterking van de positie van vrouwen. Uitgangspunt moet zijn dat de grotere toegang tot financiële diensten en andere voorzieningen de kansen voor armen vergroten om hun eigen inkomen te verwerven.

Er bestaat echter geen algemeen geldende blauwdruk voor ontwikkeling, ontwikkelingsbeleid is altijd landenspecifiek. Hoewel het binnenlands economische beleid doorslaggevend is voor de beschikbaarheid van voldoende ontwikkelingsfinanciering en daarom terecht veel aandacht krijgt in de Monterrey consensus is terughoudendheid op zijn plaats bij het verwoorden van algemene aanwijzingen op dat terrein. Nederland hecht er sterk aan dat regeringen van ontwikkelingslanden de ruimte hebben hun eigen prioriteiten te stellen zoals dat ook verwoord is in de uitkomsten van Accra. Ook in de slottekst van de *Financing for Development* conferentie moet het uitgangspunt van voldoende beleidsruimte (*policy space*) voor deze landen goed tot uitdrukking komen.

Belastingen zijn cruciaal voor publieke investeringen en voor verminderde hulpafhankelijkheid en kunnen ook bijdragen aan een gelijkmatige inkomensverdeling. De Nederlandse regering hecht waarde aan de grotere aandacht voor verbetering van het belastingstelsel van ontwikkelingslanden, teneinde de belastingopbrengsten te verhogen. In dit kader kan worden overwogen het *UN Committee of Experts on International Cooperation on Tax Matters* te versterken, mits daarbij goed wordt samengewerkt met de OESO die over een grote expertise op dit terrein beschikt. Een van de aandachtspunten zou de verdere ontwikkeling van een set VN-spelregels kunnen zijn.

De Nederlandse regering staat positief tegenover de grotere aandacht voor het tegengaan van kapitaalvlucht uit ontwikkelingslanden. De Neder-

landse inzet is dat over de noodzaak van versterkte internationale afspraken over illegale financiële stromen in brede zin een duidelijk signaal wordt gegeven. Gestreefd zal worden naar concretisering van afspraken, onder meer middels verwijzingen naar het *Stolen Asset Recovery* initiatief van de VN en Wereldbank, en naar het *Extractive Industries Transparency Initiative* (EITI). Daarnaast zet Nederland in op ratificatie en implementatie van het VN-verdrag tegen corruptie door zo veel mogelijk landen.

Nederland wil in Doha expliciet aandacht vragen voor het belang van gelijke rechten voor vrouwen en mannen. Dit is zowel een fundamenteel mensenrecht als een essentiële voorwaarde voor groei en armoedevermindering. Vrouwen spelen in veel ontwikkelingslanden een belangrijke (want actieve) rol bij economische ontwikkeling. Het genderaspect zal bij alle initiatieven gericht op verhoging van de ontwikkelingsfinanciering integraal moeten worden meegenomen. Nederland wil inzetten op eigendoms- en landrechten voor vrouwen en microkredieten voor startende ondernemers, vaak vrouwen.

Internationale investeringen

Private kapitaalstromen zijn cruciaal voor ontwikkeling. Overheden en donoren kunnen deze bevorderen door het ondersteunen van een goed ondernemingsklimaat, door investeringsafspraken en middels het initiëren van vormen van publiek-private partnerschappen. Ik zal hierbij aandacht vragen voor het feit dat Nederland op dit gebied een aantal succesvolle initiatieven heeft ondersteund, o.a. in het kader van de Schoklandakkoorden waarbij ongeveer 40 bedrijven zijn betrokken, en de lessen die we daaruit kunnen leren. Voorbeelden zijn TCX, *The Currency Exchange*, waarbij lokale valutarisico's in ontwikkelingslanden worden afgedekt en de Nederlandse bijdrage aan de Private Infrastructure Development Group. Donoren kunnen samen met buitenlandse financiële instellingen de lokale financiële instellingen versterken. Ontwikkelingsbanken hebben als gevolg van de voorspoedige ontwikkelingen de afgelopen jaren goede winsten gemaakt en kunnen deze nu aanwenden om in slechte tijden particuliere geldstromen te blijven mobiliseren. Juist nu is de katalyserende werking van deze ontwikkelingsbanken door risicodeling met private financiers van grote waarde.

Internationale handel als motor voor ontwikkeling

Veel ontwikkelingslanden hebben de weg naar meer welvaart en minder armoede ingezet door de vruchten te plukken van de sterk gegroeide internationale handel. Nederland zal in Doha oproepen om snel de in juli afgebroken WTO-onderhandelingen te herstarten. Daarbij zal in het bijzonder aandacht moeten worden besteed aan voor de armste ontwikkelingslanden relevante onderwerpen zoals verbeterde markttoegang en flexibiliteit om asymmetrische afspraken te maken over tarieven, vrijwaringen en uitzonderingen. Ook bij hun participatie in het wereldhandelsstelsel en de totstandkoming van handelsverdragen zal aan ontwikkelingslanden voldoende beleidsruimte over deze onderwerpen moeten worden geboden. Dit kan bijvoorbeeld door ontwikkelingslanden de mogelijkheid te bieden om tijdens een opbouwfase bepaalde sectoren (landbouw of *infant industries*) te beschermen met speciale vrijwaringsmaatregelen, subsidies of tarieven. Daarnaast zal een ambitieuze en concrete agenda voor Hulp voor Handel uitgevoerd moeten worden om landen te helpen bij het opbouwen van de benodigde productieve capaciteit, infrastructuur en handelsbeleid. Nederland blijft zijn huidige koplopersrol op dat gebied vervullen (536 miljoen euro in 2007) en roept andere donoren op om ook op dit terrein effectiever met elkaar te gaan samenwerken.

Intensivering van internationale financiële en technische samenwerking voor ontwikkeling

In Monterrey zijn afspraken gemaakt over de omvang van de Officiële Ontwikkelingshulp (ODA), die door veel donorlanden nog niet volledig zijn nagekomen. Nederland geeft hier, met een aantal andere donoren, het goede voorbeeld en zal ook andere landen aan hun toezeggingen houden. Binnen de EU hebben de lidstaten zich gebonden aan concrete doelstellingen gericht op het bereiken van de 0,7%. De Nederlandse regering wil in Doha harde afspraken maken op dit punt; elk hoog inkomensland moet in elk geval in 2015 0,7% van het nationaal inkomen aan ODA besteden. Het tijdpad daar naar toe zal zo concreet mogelijk moeten worden vastgelegd. De financiële crisis mag geen reden zijn te tornen aan onze toezeggingen.

Naast de omvang van de hulp is de kwaliteit van die hulp essentieel voor het realiseren van de MDG's. Hierover zijn in Accra in september goede afspraken gemaakt. Nederland zal zich blijven inzetten voor het vasthouden aan en voortbouwen op de positieve uitkomsten van de *Accra HLF on Aid Effectiveness*. Het expliciet opnemen van de *Accra Action Agenda* in de eindverklaring van de VN-conferentie zal ertoe bijdragen dat alle landen, ook zij die niet aanwezig waren in Accra, en het VN-systeem zich binden aan de uitvoering van de Parijs-agenda.

Buitenlandse schulden

De in Monterrey gemaakte afspraken over schuldkwijtschelding zijn in belangrijke mate nagekomen. De schuldenlast van ontwikkelingslanden is met de uitvoering van het *Heavily Indebted Poor Countries* (HIPC) initiatief en het *Multilateral Debt Relief Initiative* (MDRI) sterk afgenomen en de meeste voorheen zwaar verschuldigde landen hebben nu een houdbare schuld. Uitgangspunt van de Nederlandse inzet in Doha is daarom dat nieuwe schulden crises in de toekomst voorkomen moeten worden en dat ontwikkelingslanden worden gesteund bij hun inspanningen hun schulden op een acceptabel niveau te houden. De afspraken over *sustainable lending* die in de OESO zijn gemaakt vormen een belangrijke stap voorwaarts. Het is cruciaal dat nieuwe crediteuren zoals China en commerciële crediteuren meedoen met de afspraken in dit kader. Voor het internationaal schuldenbeleid geldt immers dat de ketting zo sterk is als de zwakste schakel. Wij zullen er ons dan ook voor inspannen dat alle crediteuren het *debt sustainability framework* toepassen en respecteren. Ook zullen onze bijdragen aan initiatieven die gericht zijn op schuldhoudbaarheid intensiveren. Concreet gaat het hierbij om actief bevorderen van de kwaliteit van schuldenmanagement in lage-inkomenslanden, uitwisseling van schuldgegevens door alle crediteuren met het IMF en de bestrijding van zogenaamde *vulture funds*.

Ondersteuning van ontwikkeling: Coherentie van het internationale monetaire, financiële en handelssysteem

Niet alleen vormt ontwikkeling een centraal thema voor de agenda van de internationale samenwerking, ontwikkelingslanden moeten ook zelf in staat worden gesteld hun belangen te verdedigen in die internationale arena. De Nederlandse regering hecht groot belang aan het uitgangspunt dat ontwikkelingslanden volwaardig onderdeel zijn van het mondiale systeem. Het internationale economische stelsel moet zo zijn ingericht dat er met en niet over deze groep landen afspraken worden gemaakt. Coherentie is daarnaast een onmisbaar uitgangspunt voor de architectuur van het stelsel. Besluitvorming op alle beleidsterreinen moet oog hebben voor de belangen van arme groepen in ontwikkelingslanden. Daarnaast zal er ruimte moeten komen voor intensieve samenwerking tussen

publieke en private financiering. Nederland zal er voor pleiten in Doha aanzetten te geven voor nieuwe initiatieven op het terrein van de inrichting van de financiële architectuur.

De stemverdeling binnen de Bretton Woods instellingen is in dit kader relevant. Nederland wil de stem van ontwikkelingslanden zwaarder laten wegen in zowel het IMF als de Wereldbank. Afgelopen voorjaar is er bij het IMF een akkoord bereikt over de stemverdeling. Ondermeer door de inzet van Nederland is de versterking van het stemgewicht van opkomende economieën niet ten koste gegaan van de armste ontwikkelingslanden. De vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden wordt verbeterd doordat de Afrikaanse stoelen het recht krijgen een extra plaatsvervangend bewindvoerder te benoemen. Binnen de Wereldbank zijn tijdens de jaarvergadering 2008 stappen gezet naar versterking van de vertegenwoordiging van ontwikkelingslanden. Zo komt er een derde Afrikaanse stoel en wordt het aantal basisstemmen verdubbeld. Dit komt vooral ontwikkelingslanden ten goede.

Nederland steunt voorts het idee van een grote internationale conferentie over de internationale financiële architectuur, waarbij het uitgangspunt moet zijn dat de verwachte resultaten zullen bijdragen aan een verhoging van de effectiviteit en een vergroting van de zeggenschap van ontwikkelingslanden in de internationale organisaties.

Nieuwe uitdagingen

Sinds de Monterrey-conferentie in 2002 is een aantal «nieuwe uitdagingen» opgekomen die aandacht vragen van de internationale gemeenschap. In het kader van *Financing for Development* gaat het hierbij om internationaal klimaatbeleid, de hoge voedsel- en grondstoffenprijzen en de kredietcrisis.

Internationaal klimaatbeleid

Nederland heeft het versterken van de financiële architectuur ter ondersteuning van het internationale klimaatbeleid als speerpunt gekozen van de inzet in de klimaatonderhandelingen. Adequate financiering van het internationale klimaatbeleid is een essentiële voorwaarde om de wereldwijde ambities te realiseren. Deze financiering dient internationaal zoveel mogelijk te geschieden met nieuwe en additionele middelen, ten einde te voorkomen dat er minder fondsen beschikbaar zullen zijn voor het bereiken van de Millennium-Ontwikkelingsdoelen. Nederland roept andere landen dan ook op om, net als Nederland heeft gedaan met de extra middelen voor duurzame energie in ontwikkelingslanden, additionele middelen ter beschikking te stellen. De extra lasten dienen te worden verdeeld op basis van het beginsel «de vervuiler betaalt».

Hoge voedsel- en grondstoffenprijzen

De gevolgen van de hoge grondstoffen- en voedselprijzen verschillen per land. Nederland zet zich actief in voor productieverhoging in de agrarische sector in ontwikkelingslanden en heeft hiervoor 50 miljoen euro extra gereserveerd, bovenop de 350 miljoen euro die al jaarlijks door Nederland in deze sector wordt geïnvesteerd. Ik vind dat andere donoren ook extra zouden moeten investeren in de landbouwsector in ontwikkelingslanden en op deze conferentie zal ik aandringen op concrete afspraken. Voorts zal Nederland energie-exporterende landen oproepen om een deel van hun sterk toegenomen ontvangsten te investeren in landen met lage inkomens die de dupe zijn van de hoge prijzen.

De internationale kredietcrisis zal zeker niet onbesproken blijven op de conferentie. Hoewel de effecten op de reële economie in ontwikkelingslanden in eerste instantie beperkt lijken, krijgen de ontwikkelingslanden ook steeds meer te maken met de mondiale gevolgen van deze crisis. De crisis maakt duidelijk hoe verstrengeld de regio's zijn; de pijn wordt door iedereen gevoeld. Door de crisis kunnen de toch al beperkte kapitaalstromen naar lage-inkomenslanden opdrogen, terwijl de groeivertraging in geïndustrialiseerde landen tot vraaguitval voor de exporten van ontwikkelingslanden kan leiden. Belangrijk zorgpunt is ook dat donoren bij terugvallende economische groei en begrotingsproblemen terughoudender worden waar het gaat om de opvolging van toezeggingen over de omvang van ontwikkelingshulp. De conferentie zal er toe moeten bijdragen dat een dergelijke afwenteling van de gevolgen van de crisis in de rijke landen op de armste landen wordt voorkomen.

Effectieve follow up: monitoring van de gemaakte afspraken

Nederland onderstreept het belang van duidelijke en concrete afspraken over gezamenlijke monitoring van de in Doha gemaakte afspraken, maar is geen voorstander van het opzetten van een nieuwe, separate FfD-monitoringsstructuur.

Proces in de komende maanden

De onderhandelingen over de eindtekst zijn inmiddels begonnen in New York en zullen in Doha zelf worden afgerond. De EU-lidstaten hebben tijdens de informele OS-Raad in Bordeaux (29–30 september) afgesproken om zoveel mogelijk gezamenlijk op te trekken, net als in het voorbereidingstraject van het High Level Forum te Accra. Daartoe wil het Franse voorzitterschap in de RAZEB met OS-onderwerpen van 11 november aanstaande gezamenlijke richtsnoeren voor de *Monterrey Review* aannemen.

Ik zal de Kamer de komende periode goed op de hoogte houden van nadere ontwikkelingen.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,
A. G. Koenders