



Advies van de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling

“Openbare ontwikkelingshulp als hefboom voor het mobiliseren van de privésector in de ontwikkelingslanden (*blending*)”

1. Inleiding

01. Dit advies handelt over *blending*, een term die door de OESO wordt gedefinieerd als “het strategisch gebruik van overheids- of privé-investeringen met het oog op ontwikkeling, inclusief concessionele instrumenten, om in de ontwikkelingslanden bijkomende financiering met een commercieel motief aan te trekken voor investeringen in overeenstemming met de Doelstellingen voor Duurzame Ontwikkeling”¹. Het besteedt bijzondere aandacht aan het debat binnen het Comité voor Ontwikkelingshulp (DAC) van de OESO over de “modernisering van de instrumenten van de privésector”, met het oog op het uitbreiden van de mogelijkheden om de ODA te gebruiken voor investeringen in privébedrijven of het toestaan van leningen en garanties aan die bedrijven. Dit advies bevat aanbevelingen om ervoor te zorgen dat de bijkomende financiering die door *blending* mogelijk wordt, aansluit bij de strategie van de ontwikkelingslanden, rekening houdt met de criteria voor de doeltreffendheid van de hulp en terechtkomt bij de landen en de sectoren die de meeste problemen kennen om de SDG’s te bereiken.

Het advies werd goedgekeurd door de Adviesraad inzake beleidscoherentie ten gunste van ontwikkeling op 22 juni 2017.

Oorspronkelijke taal van dit document: Frans.

2. Beschrijving van de problematiek

02. De bijkomende financiering die nodig wordt geacht om tegen 2030 de SDG’s te bereiken, bedraagt gemiddeld 2.500 miljard dollar per jaar². Dat bedrag ligt veel hoger dan de middelen die worden bijeengebracht door de traditionele ODA, die volgens het DAC van de OESO in 2016 op 142 miljard

¹ DAC, “Blended Finance for Sustainable Development: moving the agenda forward”, OECD, DCD/DAC (2017) 9, 24 februari 2017, p. 6.

² Conferentie van de Verenigde Naties voor Handel en Ontwikkeling (UNCTAD), World Investment Report (UNCTAD: Genève, 2014).



dollar lag. Daarom beschouwen de donorlanden de mobilisering van de privésector door middel van de ODA (*blending*) als een financieringsbron voor ontwikkeling die in de toekomst absoluut meer moet worden ingezet. Het door *blending* beoogde hefboomeffect kan immers leiden tot meer financiële middelen om een deel van de kloof te dichten tussen de middelen die beschikbaar zijn en de middelen die nodig zijn om het verwezenlijken van de SDG's in de ontwikkelingslanden te financieren.

03. Het mobiliseren van de privésector om duurzame ontwikkeling te financieren, is een prioritaire internationale doelstelling die vermeld staat in de Verklaring van Busan over de doeltreffendheid van de ontwikkelingshulp (december 2011), het Actieplan van Addis-Abeba over de financiering van ontwikkeling (juli 2015) en het Akkoord van Parijs over de klimaatverandering (december 2015). De EU heeft ook beslist om een Europees Fonds voor Duurzame Ontwikkeling op te richten om privé-investeringen in Afrika te bevorderen. Bij de dertig actoren van *blending* die de OESO heeft geïdentificeerd³, vinden we zes ontwikkelingsagentschappen en vierentwintig instellingen voor de financiering van ontwikkeling (Development Financial Institutions – DFI's), waaronder veertien bilaterale en tien multilaterale instellingen. In de periode 2012-2014 vertegenwoordigden de zes belangrijkste actoren bijna 80% van de bedragen die in het kader van *blending* werden bijeengebracht: de Verenigde Staten, het Multilateraal Agentschap voor Investeringsgaranties (MIGA) van de Wereldbank, de Internationale Financieringsmaatschappij (IFC) van de Wereldbank, het Verenigd Koninkrijk, de Europese Bank voor Wederopbouw en Ontwikkeling en de Aziatische Ontwikkelingsbank.

04. De mobilisering van de privésector in de ontwikkelingslanden is een prioritaire doelstelling van België, die ook als dusdanig vermeld staat in de Beleidsverklaring van de Belgische federale regering en in de Beleidsnota's van de Belgische minister van Ontwikkelingssamenwerking, de heer Alexander De Croo. De hervorming van BIO, om het kapitaal ervan open te stellen voor privé-investeerders, en van BTC, om die in staat te stellen de uitvoering van programma's te delegeren aan derden, waaronder ook actoren uit de privésector, is vooral bedoeld ter versterking van de capaciteiten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking om de privésector in de ontwikkelingslanden te mobiliseren.

05. Het DAC van de OESO bereidt een belangrijke hervorming voor van de principes inzake de hulp die als ODA aanrekenbaar is, met de bedoeling om meer mogelijkheden te voorzien om de ODA te gebruiken voor investeringen in privébedrijven en leningen en garanties aan die bedrijven. Hoewel het voorstel tot "modernisering van de instrumenten van de privésector" dat in 2016 is opgesteld door het secretariaat van het DAC, niet openbaar is gemaakt, wil de geplande hervorming onder andere de criteria voor de hulp die als ODA mag worden aangerekend versoepelen, waardoor de donorlanden overheidssteun aan de privésector als ODA kunnen aanrekenen.

06. *Blending* zal waarschijnlijk de middelen die beschikbaar zijn voor de financiering van ontwikkeling verhogen, de privésector in de ontwikkelingslanden stimuleren en bijdragen aan de verwezenlijking van de SDG's. Maar om die doelstellingen te bereiken, moet er wel worden op toegezien dat de bijkomende financiering transparant is, overeenstemt met de strategie van de ontwikkelingslanden, rekening houdt met de criteria voor de doeltreffendheid van de hulp en terechtkomt bij de landen en

³ OCDE, Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions (OESO: Parijs, 2016).



sectoren die ze het meest nodig hebben. Daarom zouden België, de Europese Unie en de OESO rekening moeten houden met de volgende aanbevelingen:

3. Aanbevelingen

07. De inzameling en de transparantie van de gegevens verbeteren om de impact van *blending* op duurzame ontwikkeling te kunnen beoordelen:

- De identificatiecodes van het Internationale Initiatief voor de Transparantie van de Hulp (IATI) uitbreiden, zodat die ook betrekking hebben op de elementen van *blending* die buiten het terrein van de traditionele ODA vallen.
- Gemeenschappelijke normen voor rapportering instellen, op basis van gegevens die toegankelijk, vergelijkbaar, up-to-date en opgesplitst zijn, zodat het mogelijk is om duidelijk te bepalen voor welk land en welke sector ze bestemd zijn, wie de tussenpersonen en de begunstigen zijn, welke financieringsmethode wordt gebruikt en wat de impact is van de door *blending* gefinancierde projecten.

08. Garanderen dat de steun aan de privésector rekening houdt met de principes van de doeltreffendheid van de hulp en de mensenrechten:

- De actoren van *blending* en de privé-investeerders die door de ODA worden gemobiliseerd, verplichten om de criteria van de doeltreffendheid van de hulp na te leven, zoals ownership, afstemming, ongebondenheid, transparantie en wederzijdse verantwoording.
- Privé-investeringen ondergeschikt maken aan de naleving van de Richtsnoeren over Bedrijven en Mensenrechten⁴, goedgekeurd op 16 juni 2011 door Resolutie 17/4 van de Mensenrechtenraad van de VN, en ook aan de naleving van de internationaal erkende sociale en milieunormen.
- Voorrang geven aan steun aan de privésector in de ontwikkelingslanden die gericht is op lokale kleine en middelgrote ondernemingen die de belangrijkste bron van werkgelegenheid vormen, met respect voor de normen van waardig werk en zonder een beroep te doen op gebonden hulp.

09. Richten op landen en sectoren waar de steun aan de privésector duidelijk in staat is om doelstellingen op het vlak van duurzame ontwikkeling en armoedebestrijding te verwezenlijken:

- De actoren van *blending* (waaronder de DFI's) aanmoedigen om zich toe te spitsen op de minst ontwikkelde landen.
- Monitoring en *ex ante*- maar ook *ex post*-evaluatie van de gefinancierde projecten voorzien, om te garanderen dat het beleid inzake *blending* steun biedt aan projecten met een bewezen

⁴ John Ruggie, *Guiding Principles on Business and Human Rights: Implementing the United Nations "Protect, Respect and Remedy" Framework*, UN General Assembly - HRC, 2011 (Doc. UN A/HRC/17/31, Annex)



positieve bijdrage aan duurzame ontwikkeling in haar drie dimensies (economisch, sociaal en ecologisch).

- De kwaliteit van de evaluaties verbeteren, enerzijds door te kiezen voor een methode om de impact van de investeringen op de SDG's en de mensenrechten te beoordelen zoals voorgesteld door de Speciaal Vertegenwoordiger van de Algemeen Secretaris van de Verenigde Naties op het gebied van Bedrijven en Mensenrechten⁵, en anderzijds door te garanderen dat de evaluaties inclusief en transparant verlopen (betrokkenheid van alle stakeholders, publicatie van de resultaten, mogelijkheid voor de lokale bevolking om een beroep te doen op onafhankelijke instanties voor projectevaluatie, enz.).

10. Enkel *blending* operaties met een bewezen meerwaarde op het vlak van duurzame ontwikkeling laten meetellen als ODA:

- Exportkredieten en niet-concessionele overheidsfinanciering niet aanrekenen als ODA bij het DAC van de OESO. Deze zouden trouwens kunnen worden beschouwd als een subsidie aan bedrijven conform artikel 1 van het Akkoord over subsidies en compenserende maatregelen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie, dat in principe deze vorm van overheidshulp verbiedt.
- Privé-investeringen in projecten waarvan de extra bijdrage uitsluitend van financiële aard is, zonder bewezen meerwaarde op het vlak van duurzame ontwikkeling, niet laten meetellen als ODA bij het DAC van de OESO.

11. Een taakverdeling voorzien tussen de traditionele ODA en *blending*, om voldoende financiering van duurzame ontwikkeling in de minst ontwikkelde landen en in de sociale sectoren te garanderen:

- Voldoende traditionele ODA blijven mobiliseren om de financiering van duurzame ontwikkeling te garanderen in de armste landen en in de sociale sectoren die weinig of geen *blending* ontvangen, omdat die vooral toegespitst wordt op de middeninkomenslanden en op economische sectoren.
- Vermijden om een beroep te doen op *blending* voor de financiering van overheidsdiensten, om elke vorm van privatisering te vermijden, vooral van het onderwijs, en een algemene en gratis toegang garanderen tot sociale diensten van een goede kwaliteit.

12. Een passende strategie bepalen voor de specifieke kenmerken van de Belgische ontwikkelingssamenwerking:

⁵ Principles for Responsible Contracts: Integrating the Management of Human Rights Risks into State-Investor Contract Negotiations: Guidance for Negotiators, Bijlage bij het verslag van de Speciale Vertegenwoordiger van de Algemeen Secretaris over het thema van de mensenrechten en transnationale ondernemingen en andere bedrijven, John Ruggie, 25 mei 2011, UN doc. A/HRC/17/31/Add.3.



- Een coherente institutionele architectuur bepalen die een taakverdeling verzekert tussen de verschillende potentiële Belgische actoren op het gebied van *blending* (DGD, BTC, BIO, FOD Financiën, CREDENDO, FINEXPO, enz.).
- Voorrang geven aan instrumenten voor *blending* die geschikt zijn voor de specifieke context van de minst ontwikkelde landen en kwetsbare staten, om de tegenstelling op te heffen tussen de beleidsprioriteiten van de Belgische ontwikkelingssamenwerking om de privésector te mobiliseren en zich toe te spitsen op de armste landen.

4. Verantwoording van de aanbevelingen

13. Volgens de ramingen van Pereira⁶ is er tussen 2005 en 2013 tot 12,5 miljard dollar ODA uitgegeven aan *blending*operaties, dat is 1% van de totale ODA van de donorlanden in dezelfde periode.

14. Volgens de OESO⁷ bedroegen de privé-investeringen die in 2014 zijn gemobiliseerd in de ontwikkelingslanden dankzij *blending*operaties gefinancierd door de donorlanden, de instellingen voor de financiering van ontwikkeling (DFI's) en de multilaterale ontwikkelingsbanken 14,3 miljard dollar. Dat bedrag vertegenwoordigt slechts ongeveer 10% van de totale ODA en slechts 0,7% van alle internationale financieringsstromen naar de ontwikkelingslanden⁸.

15. Het volume van de privé-investeringen die dankzij *blending* zijn gemobiliseerd, is tussen 2012 en 2014 met 20% per jaar gestegen. Dit is een veel grotere toename dan die van de ODA, die tijdens dezelfde periode slechts met 3,5% per jaar is gestegen. Als de huidige groei aanhoudt tot in 2030, zou het privékapitaal dat in de ontwikkelingslanden via *blending* wordt gemobiliseerd in 2020 oplopen tot 42 miljard dollar en in 2030 tot 252 miljard dollar – een aanzienlijk bedrag, maar nog altijd veel minder dan de bijkomende financiering die nodig wordt geacht om de SDG's te bereiken⁹.

16. De impact van *blending* op duurzame ontwikkeling wordt niet voldoende geëvalueerd door het gebrek aan transparantie bij het publiceren van gegevens door de donorlanden en hun instellingen voor de financiering van ontwikkeling. Het gebrek aan transparantie van de gegevens met betrekking tot *blending* betekent dat hierover minder verantwoording moet worden afgelegd dan over de traditionele ODA wat betreft het naleven van de criteria voor doeltreffendheid en impact op de armoede.

17. De privé-investeringen die door *blending* worden bijeengebracht, zijn in meerderheid bestemd voor ontwikkelingslanden met een lager armoedepiel en met meer binnenlandse middelen: 80% van de investeringen via *blending* kwam ten goede aan landen met een armoedepiel van minder dan 20%, tegenover 57% voor de ODA. Tussen 2012 en 2014 ontvingen de lage-inkomenslanden gemiddeld 60 miljoen dollar uit deze investeringen, tegenover 756 miljoen dollar voor de middeninkomenslanden.

⁶ J. Pereira, *Understanding Donor Engagement with the Private Sector in Development*, CPDE/ITUC-TUDCN/Eurodad, 2015.

⁷ OCDE, *Amounts Mobilised from the Private Sector by Official Development Finance Interventions* (OESO: Parijs, 2016).

⁸ Development Initiatives, *Blended Finance: Understanding its Potential for Agenda 2030*, november 2016, p. 7.

⁹ *Ibid.*, p. 8.



Tijdens deze periode kwam slechts 5% van de privé-investeringen die via *blending* waren aangetrokken in de ontwikkelingslanden ten goede van de armste landen – een duidelijk kleiner deel dan de ODA, waarvan 25% ten goede kwam aan de armste landen. De vijf belangrijkste begunstigde landen (Turkije, Chili, India, Pakistan en Servië) waren goed voor meer dan 20% van het totaal – waarvan 7% voor Turkije, het belangrijkste begunstigde land. Het belangrijkste begunstigde lage-inkomensland van *blending* is Senegal, dat pas op de vierendertigste plaats staat. Deze trend is in strijd met de doelstelling van de Belgische ontwikkelingssamenwerking om de inspanningen toe te spitsen op de minst ontwikkelde landen en de kwetsbare staten¹⁰.

18. De sectoriële concentratie van *blending* wijst erop dat *blending* slechts een beperkt deel van de DOD's kan financieren. Twee derde van de privé-investeringen die tussen 2012 en 2014 via *blending* werden aangetrokken in de ontwikkelingslanden, spitsten zich toe op drie sectoren: de energiesector (11 miljard dollar), de sector van de industrie, de mijnen en de bouw (8 miljard) en de sector van de banken en de financiële diensten (7 miljard). Andere sectoren konden rekenen op minder hoge bedragen, zoals de transportsector (2 miljard) en de landbouw, bosbouw en visserij (1,5 miljard). Sommige sectoren ten slotte zijn niet aangepast aan *blending* en hadden vrijwel geen toegang tot deze investeringen, zoals onderwijs (29 miljoen)¹¹.

19. Het valt gemakkelijk te begrijpen dat bepaalde sectoren niet bevorderlijk zijn voor *blending*, dat bedoeld is om privé-investeringen aan te trekken, omdat dit zou kunnen leiden tot een vorm van privatisering van bepaalde diensten die zich daar niet toe lenen, of die enkel zouden kunnen worden aangepast binnen een strikt regelgevend kader. De Mensenrechtenraad van de Verenigde Naties heeft aanbevolen om elke vorm van privatisering van overheidsdiensten zoals onderwijs of watervoorziening te vermijden, omdat uit ervaring is gebleken dat dit dreigt te leiden tot een hoge mate van sociaaleconomische segregatie¹².

20. Door de concentratie van *blending* in de middeninkomenslanden en in de productieve sectoren dreigt een deel van de ODA te worden afgewend, ten koste van de armste landen en de sociale sectoren, waarvoor de steun van de ODA onontbeerlijk is. De trend dat donorlanden de markttoegang van hun bedrijven ondersteunen, verhoogt trouwens het risico dat er nog meer een beroep wordt gedaan op gebonden hulp. Doordat het moeilijk is om te bepalen of een project ODA-steun nodig heeft of eventueel kan werken zonder die hulp, ontstaat bovendien het risico dat de donorlanden er te gemakkelijk van uitgaan dat een investering hun steun nodig heeft en dat een groeiend deel van de ODA wordt afgewend van de SDG's – vooral ook omdat de bijdrage van een project aan de ontwikkeling van het betrokken land vaak *ex ante* wordt bepaald en de analyse van de potentiële meerwaarde van ODA-steun zich vaak toespitst op de financiering in plaats van op de impact op het gebied van duurzame ontwikkeling¹³.

¹⁰ Ibid., pp. 9-14.

¹¹ Ibid., p. 16.

¹² Resolutie van de Mensenrechtenraad 32/L.33: The right to education, A/HRC/RES/32/L.33, van 26 juni 2016; Resolutie van de Mensenrechtenraad 15/9: Human Rights and Access to Safe Drinking Water and Sanitation, A/HRC/RES/15/9, 6 oktober 2010.

¹³ Oxfam, "Private-Finance Blending for Development. Risks and opportunities", Oxfam Briefing Paper, februari 2017.



21. De “modernisering van de instrumenten van de privésector” die in 2016 door het DAC van de OESO is aangevat, wil de criteria versoepelen, waardoor de donorlanden *blending* meer kunnen laten meetellen in hun toerekening van de ODA. Bij een overmatige versoepeling van de toerekeningsregels van de ODA bestaat het risico dat de donorlanden daarin ook financiering kunnen opnemen met een geringe meerwaarde op het vlak van ontwikkeling, doordat ze bepaalde exportsteun of sommige garanties voor minder riskante projecten die momenteel uitgesloten zijn van de definitie van hulp, ook als ODA beschouwen.