



HET NEDERLANDSE MODEL

Interdepartementaal
beleidsonderzoek
samenhang
exportinstrumentarium

Ronde 1996 – Rapport nr. 9
juni 1997

HET NEDERLANDSE MODEL

***INTERDEPARTEMENTAAL BELEIDSONDERZOEK
SAMENHANG EXPORTINSTRUMENTARIUM***

***Ronde 1996 - Rapport nr. 9
juni 1997***

INHOUDSOPGAVE

SAMENVATTING EN CONCLUSIES	I
1 INLEIDING	1
1.1 Doelstelling en aanpak	1
1.2 Rol overheid bij exportbevordering	1
1.3 Scala aan exportinstrumenten	2
1.4 Effectiviteit, doelmatigheid en doorzichtigheid van het exportbeleid	4
2 NEDERLANDS EXPORTINSTRUMENTARIUM	7
2.1 Nieuwe accenten in buitenlands beleid	7
2.2 Organisatorische vormgeving Nederlands exportbeleid	7
2.3 Beschrijving Nederlandse exportregelingen	9
2.4 Belangrijkste knelpunten	11
3 INTERNATIONALE VERGELIJKING	14
3.1 Organisatorische vormgeving	14
3.2 Exportregelingen	15
3.3 Conclusies uit internationale vergelijking	18
4 HET NEDERLANDSE MODEL	22
4.1 De organisatorische vormgeving: politiek en ambtelijk niveau	22
4.2 De organisatorische vormgeving: uitvoeringsniveau "Het Nederlandse model"	23
4.3 De exportregelingen in het Nederlandse model	28
4.4 Conclusies	30

BIJLAGEN:

- 1: Samenstelling van de werkgroep Samenhang Exportinstrumentarium
- 2: Taakopdracht onderzoek nr. 9: Samenhang exportinstrumentarium
- 3: Internationale regelgeving inzake overheidsgesteunde exportfinanciering
- 4: Categorie D "Overige regelingen"
- 5: Aansluitingsprobleem ORET/MILIEV en exportkredietverzekering
- 6: Exportbeleid in onderzochte landen
- 7: Mogelijke nieuwe instrumenten onder Nederlands model
- 8: Brief MKB-Nederland n.a.v. overleg met werkgroep

SAMENVATTING EN CONCLUSIES

1. Inleiding

Voorgeschiedenis

In september 1995 heeft het kabinet in de nota "Herijking van het buitenlands beleid" aangegeven dat Nederland zich geen afwijkende positie ten opzichte van andere landen kan veroorloven ten aanzien van het export- en investeringsinstrumentarium.

Om de effectiviteit van het instrumentarium zo groot mogelijk te doen zijn, wordt in die nota gepleit voor integratie van beleidsinstrumenten van de verschillende betrokken departementen. Dit heeft o.a. geleid tot de creatie van de homogene groep Internationale Samenwerking, die vrijwel alle uitgaven omvat inzake buitenlands beleid. In aansluiting hierop heeft de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport een aantal suggesties gedaan om invulling te geven aan de aangekondigde beleidsintensiveringen. Ter nadere uitwerking van deze suggesties is de Task Force Exportinstrumentarium ingesteld, een werkgroep waarin zowel vertegenwoordigers van de overheid als het bedrijfsleven participeerden. Deze Task Force heeft een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van een betere ondersteuning van kapitaalgoederenexporteurs en voor enkele vervolgstudies, waarvan dit onderzoek er een is.

Het beleidsonderzoek

De vraag die in dit onderzoek centraal staat, is:

In hoeverre kan, gegeven het exportbudget en de internationale regelgeving, de effectiviteit, de doelmatigheid en de doorzichtigheid van het Nederlandse exportbeleid verbeterd worden.

Voor een antwoord op deze vraag is allereerst gekeken naar de organisatorische vormgeving en de individuele exportregelingen in Nederland. Om een goed beeld te krijgen van de knelpunten in het huidige Nederlandse beleid zijn door de werkgroep gesprekken gevoerd met belanghebbenden (vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, de commerciële banken, de uitvoeringsorganisaties en De Nederlandsche Bank). Vervolgens is onderzocht hoe het exportbeleid in een achttal andere landen is ingericht. Hierbij heeft de werkgroep zich beperkt tot de regelingen die concrete exporttransacties ondersteunen.

Naar aanleiding van de aldus vergaarde informatie zijn mogelijkheden geschetst voor een effectiever, doelmatiger en doorzichtiger exportbeleid in Nederland. Onderdeel hiervan betreft het opzetten van een nieuw uitvoeringsmodel: het Nederlandse model.

Opgemerkt dient te worden dat de conclusies die in dit rapport worden getrokken, gedeeltelijk zijn gebaseerd op aannames, die niet allen door de werkgroep zijn onderzocht.

2. De huidige inrichting van het Nederlandse exportbeleid

De organisatorische vormgeving

In Nederland zijn drie ministers verantwoordelijk voor de verschillende exportregelingen: de minister van Economische Zaken, de minister van Financiën en de minister voor Ontwikkelingssamenwerking. De uitvoering van de regelingen geschiedt deels door de departementen zelf en deels door organisaties buiten de overheid. Bij de uitvoering van de regelingen die concrete exporttransacties ondersteunen zijn betrokken: Nederlandsche Credietverzekerings Maatschappij (NCM, privaatrechtelijke instelling), Senter (agentschap

ministerie van Economische Zaken) en het Directoraat-Generaal Internationale Samenwerking van het ministerie van Buitenlandse Zaken.

De exportfinanciering in Nederland wordt exclusief verzorgd door het commerciële bankwezen.

De exportregelingen

In Nederland kennen we een groot aantal regelingen die, direct danwel indirect, gericht zijn op export- en investeringsbevordering. In het kader van dit onderzoek zijn de regelingen in een viertal categoriën ingedeeld:

a) Verzekerings- en garantieprogramma's

Het betreft hier programma's waarbij de Staat verzekeringen verstrekt aan de exporteur, danwel verzekeringen en/of garanties aan de kredietverlenende instantie. Ter ondersteuning van concrete exporttransacties kennen we in Nederland de exportkredietverzekering.

b) Exportfinancieringsprogramma's

Het gaat hier om programma's waarbij de Staat de exporteur in staat stelt exportfinanciering tegen een minimum rentevoet aan te bieden. In Nederland kennen we het Besluit Subsidies Exportfinanciering, een programma onder het rentesubsidiestelsel. Hierbij subsidieert de Nederlandse overheid op matchingbasis het verschil tussen de marktrentevoet en de minimumrentevoet.

c) Gebonden hulpprogramma's

Bij deze programma's wordt het geven van ontwikkelingshulp gekoppeld aan besteding van deze gelden in het donorland.

In Nederland kennen we een tweetal programma's:

Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties(ORET)-programma en het Milieu en Economische Versterking(MILIEV)-programma. Beide programma's zijn een bijzondere vorm van het gemengde kredietenstelsel en combineren een schenking met een commercieel krediet.

d) Overige regelingen

Naast de bovenstaande regelingen kent Nederland nog een groot aantal andere regelingen. Deels betreft het hier regelingen die gericht zijn op investeringsbevordering, deels gaat het om exportregelingen die een meer voorwaardenscheppend karakter hebben.

De knelpunten

T.a.v. de organisatorische vormgeving

De huidige organisatorische vormgeving van het exportbeleid in Nederland wordt door het bedrijfsleven als relatief ondoorzichtig bestempeld. Het bedrijfsleven pleit voor één centraal aanspreekpunt voor alle exportregelingen.

T.a.v. de exportregelingen

Het bedrijfsleven signaleert een tweetal knelpunten:

- a) Een gebrek aan beleidsinitiatieven op het terrein van de exportkredietverzekering;

- b) "Aansluitingsproblemen" tussen het exportkredietverzekeringsinstrument en de in Nederland toegepaste gebonden hulpprogramma's ORET en MILIEV. De hoofdoorzaak hiervoor is gelegen in de verschillende hoofddoelstellingen van beide categoriën regelingen, nl. exportbevordering vs. bevordering ontwikkelingshulp. Voor het totstand komen van exporttransacties onder het ORET- en MILIEV-programma, is het echter van belang dat het commerciële krediet verzekerd kan worden onder het exportkredietverzekeringsinstrument. Aangezien het ORET- en MILIEV-programma van toepassing is in ontwikkelingslanden, die een hoog risicoprofiel kennen, geldt voor ca. 70% van deze landen dat voor transacties geen beroep kan worden gedaan op het exportkredietverzekeringsinstrument.

3. De inrichting van het exportbeleid in de onderzochte landen

In het kader van dit beleidsonderzoek is het exportbeleid in acht landen nader in kaart gebracht. Deze landen zijn: België, Frankrijk, Duitsland, Verenigd Koninkrijk, Zweden, Verenigde Staten, Japan en Canada.

Organisatorische vormgeving

In de onderzochte landen is nergens één minister verantwoordelijk voor alle exportregelingen. Wel zien we dat in een aantal landen de verantwoordelijkheid voor bepaalde typen programma's meer geconcentreerd is bij één bewindspersoon.

Ten aanzien van de uitvoering van de regelingen valt een grote variëteit waar te nemen. Uit een nadere analyse van de verschillende uitvoeringsmodaliteiten blijkt dat de gekozen vormgeving in de diverse landen grotendeels historisch bepaald is. Er kan een drietal modellen worden onderscheiden die alle het principe van één centraal aanspreekpunt kennen:

EXIM-bank model (Canada, Japan en VS):

In dit model is sprake van een overheidsbank die naast de uitvoering van verschillende exportregelingen ook zelf exportfinanciering aanbiedt (soms in concurrentie met het commerciële bankwezen). Het ontstaan van de EXIM-banken kan worden verklaard doordat ten tijde van de oprichting van deze banken geen sprake was van een goed ontwikkelde exportfinancieringsmarkt. Er is een tendens zichtbaar dat in de betrokken landen de exportfinanciering meer en meer door het commerciële bankwezen wordt aangeboden, waarbij de EXIM-bank dan optreedt als garantieverstrekker.

Duitse model:

In Duitsland is sprake van een scheiding tussen de uitvoering van enerzijds de verzekerings- en garantiëprogramma's (Hermes) en anderzijds de exportfinancierings- en gebondenhulpprogramma's (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)). Naast de uitvoering van deze laatste programma's heeft KfW ook de mogelijkheid zelf exportfinanciering te verstrekken. Indien een exporteur een beroep doet op zowel een verzekeringsprogramma als op een van de subsidieprogramma's verzorgt KfW de aanvraag bij Hermes, zodat de exporteur in alle gevallen met slechts een loket wordt geconfronteerd.

Britse model:

Bij de uitvoering van de verschillende exportregelingen in het Verenigd Koninkrijk speelt de overheidsafdeling Export Credits and Guarantee Department (ECGD) een vooraanstaande

de rol. De exportfinanciering wordt, onder garantiestelling door de ECGD, geheel verzorgd door het commerciële bankwezen.

De exportregelingen

a) Verzekerings- en garantieprogramma's

Alle onderzochte landen kennen een exportkredietverzekeringsinstrument. Uit een vergelijking van de producten, de premies en het landenbeleid blijkt dat Nederland gemiddeld genomen redelijk scoort t.o.v. de andere landen. Terwijl de producten grotendeels vergelijkbaar zijn, ligt het niveau van de premies in Nederland iets onder het gemiddelde. Het landenbeleid daarentegen is gemiddeld genomen iets restrictiever dan in de andere landen.

b) Exportfinancieringsprogramma's

Nederland kent als enige land een rentesubsiestelsel op matchingbasis. In de landen waarbij de overheid zelf de financiering verschaft is sprake van een direct lendingstelsel (VS, Japan, Canada en Duitsland). Het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk kennen een rentepositieestelsel. In dit stelsel garandeert de overheid, dat het commerciële bankwezen de financiering tegen het minimum renteniveau kan aanbieden.

Terwijl het Nederlandse stelsel per definitie geld kost, kan het rentepositieestelsel bij een stabiele rentestructuur zelfs geld opleveren voor de overheid. Daar staat tegenover dat de budgettaire beheersbaarheid van het rentepositieestelsel veel kleiner is.

c) Gebonden hulpprogramma's

Internationaal worden twee hoofdstelsels toegepast: het gemengde kredietenstelsel en het zachte leningenstelsel. In de meeste van de onderzochte landen komt een vorm van het zachte leningenstelsel voor (soms in combinatie met een gemengd kredietenstelsel). In Nederland kennen we een bijzondere vorm van het gemengde kredietenstelsel.

De effectiviteit van het gemengde kredietenstelsel is mede afhankelijk van een goede aansluiting met het exportkredietverzekeringsinstrument.

4. Varianten voor het exportbeleid in Nederland

Organisatorische vormgeving

a) Het politieke niveau

Hoewel de verschillende exportregelingen alle een exportbevorderend aspect kennen, verschillen de randvoorwaarden sterk. Internationaal zien we dat meer dan een minister verantwoordelijk zijn voor de verschillende regelingen. Gezien deze pluriformiteit acht de werkgroep de huidige verantwoordelijkheidsverdeling in Nederland verdedigbaar. Indien de doelstellingen van de regelingen in de toekomst dichter bij elkaar komen te liggen, wordt een bundeling van verantwoordelijkheden reëler.

b) Het ambtelijke niveau

De werkgroep stelt voor bestaande ambtelijke commissies te integreren in één adviescommissie, die tot taak heeft:

- advies uitbrengen in geval van conflicterende belangen tussen regelingen;
- het formuleren van uitgangspunten en beleid op hoofdlijnen.

Gezien de pluriforme verantwoordelijkheidsverdeling blijven de bestaande besluitvormings-

procedures gehandhaaft.

c) Het uitvoeringsniveau: het Nederlandse model

Uitgaande van de specifieke kenmerken en achtergronden van het Nederlandse (export-) beleid en gebruik makend van een aantal elementen die uit de internationale vergelijking naar voren komen, heeft de werkgroep een eigen *Nederlands model* opgesteld voor de uitvoering van de exportregelingen (zie schema, blz VIII).

In dit model is sprake van twee loketten die de overheidsregelingen kunnen uitvoeren, nl. een verzekeringsloket en een subsidieloket.

In het **verzekeringsloket** worden regelingen aangeboden die op termijn kostendekkend zijn. De redenen dat de overheid deze regelingen aanbiedt, zijn de grotere tijdshorizon en capaciteit die de overheid heeft ten opzichte van het bedrijfsleven. Gezien het marktconforme karakter van de regelingen dient de uitvoering te geschieden door private marktpartijen. In beginsel zou de mogelijkheid deze regelingen uit te voeren open moeten staan voor alle zich kwalificerende (financiële) instellingen.

In het **subsidieloket** worden de regelingen aangeboden die de exporteur direct financieel ondersteunen bij het totstandbrengen van exporttransacties. Daarnaast zou dit loket aan de exporteurs die ook een beroep willen doen op een verzekeringsregeling de mogelijkheid moeten bieden de aanvraag bij het verzekeringsloket te verzorgen. Hierdoor wordt een exporteur, indien gewenst, altijd met slechts één loket geconfronteerd.

Aangezien het subsidieloket regelingen uitvoert die onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministers vallen, ligt het voor de hand de uitvoering op afstand van de overheid te plaatsten. Hierbij zou gedacht kunnen worden aan een overheidsagentschap, danwel, onder strikte randvoorwaarden, een publiek/private onderneming.

De financiering van de transacties wordt in het Nederlandse model in principe verzorgd door het commerciële bankwezen. Indien de overheid het uit beleidsmatige overwegingen wenselijk acht transacties te ondersteunen die niet gedekt worden door het marktconforme verzekeringsinstrument, zou de overheid de banken in staat moeten stellen, onder aanvaarding van een eigen risico financiering aan te bieden. Mochten de banken de financiering van bepaalde transacties toch nog te riskant vinden en de overheid vindt om politieke redenen het tot standkomen van de transactie noodzakelijk, dan zou de overheid de transactie zelf kunnen financieren. In dit laatste geval dient het subsidieloket ook bancaire activiteiten te verrichten.

De exportregelingen

Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat het exportkredietverzekeringsbeleid in Nederland vergelijkbaar is met dat in de door ons onderzochte landen. De werkgroep ziet dan ook geen reden dit beleid op basis van de uitgevoerde vergelijking aan te passen. Het in Nederland toegepaste Besluit Subsidies Exportfinanciering wordt in geen van de onderzochte landen op dezelfde wijze toegepast. Voor een verbetering van de effectiviteit van het exportfinancieringsprogramma ziet de werkgroep twee mogelijkheden:

- a) uitbreiden van de automatische rente-overbruggingsfaciliteit naar alle zg. "spoiled markets";
- b) invoeren van een generiek rentepositiestelsel. In dit geval dient wel rekening te worden gehouden met de grotere budgettaire onbeheersbaarheid van dit stelsel.

De effectiviteit van de gebonden hulpprogramma's zou verbeterd kunnen worden indien de overheid door middel van een gedeeltelijke garantiestelling, het commerciële bankwezen in

staat stelt de financiering aan te bieden voor transacties op landen die binnen de normen van de exportkredietverzekering niet in aanmerking komen voor een verzekeraar krediet. Afdekking van de risico's zou kunnen geschieden door het opbouwen van een garantie-fonds. Indien het bankwezen uit risico-overwegingen niet bereid is de financiering te verstrekken, maar de overheid de transactie toch wil ondersteunen, zou de overheid zelf de financiering moeten verzorgen. In een bijlage bij dit rapport is aangegeven op welke wijze eventuele nieuwe instrumenten vorm gegeven zouden kunnen worden.

Hogere uitgaven verbonden aan de introductie van nieuwe regelingen dienen te worden gedekt uit:

- het bestaande budget van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS);
- de beschikbare intensiveringsruimte van HGIS.

Uiteraard geldt steeds dat internationale afspraken (EU en OESO) nageleefd dienen te worden.

5. Conclusies

Toetsend aan de doelstellingen van dit beleidsonderzoek, komt de werkgroep tot de volgende conclusies:

1) *Verbeteren effectiviteit*

Voor het verbeteren van de effectiviteit van het Nederlandse exportbeleid is het van belang dat de exportregelingen beter op elkaar aansluiten. Dit betekent dat wijzigingen in de organisatorische vormgeving alleen, bij ongewijzigd beleid niet zullen leiden tot een grotere effectiviteit. Voor een verbetering van de effectiviteit is het noodzakelijk dat regelingen beleidsmatig worden aangepast danwel dat nieuwe regelingen worden geïntroduceerd. De werkgroep ziet voor twee categorieën regelingen mogelijkheden de effectiviteit te verhogen:

- a) het uitbreiden van de mogelijkheid tot automatische rente-overbrugging onder het huidige exportfinancieringsprogramma (BSE). Een andere mogelijkheid is het vervangen van het huidige programma door een generiek rentepositiestelsel. Hierbij dient echter wel rekening te worden gehouden met de geringere budgettaire beheersbaarheid van dit stelsel;
- b) de huidige gebonden hulpprogramma's (ORET/MILIEV) indien beleidsmatig gewenst, aanvullen danwel vervangen door programma's waarbij de (zachte) financiering kan geschieden door de banken (onder een *gedeeltelijke* garantiestelling door de overheid) of door de overheid (indien de banken de financiering van transacties te riskant vinden).

Voor beide geldt dat evt. extra uitgaven gedekt dienen te worden binnen de beschikbare middelen van HGIS.

2) *Verbeteren doelmatigheid*

Het Nederlandse model leidt t.o.v. de bestaande situatie tot de volgende doelmatigheids-prikkels.

- a) Door zich kwalificerende (financiële) instellingen de mogelijkheid te bieden de marktconforme regelingen uit te voeren, wordt een concurrentieprikkel ingevoerd die kan leiden tot lagere uitvoeringskosten. Wel zullen de mogelijke meerkosten van meer uitvoerders hierbij betrokken moeten worden.

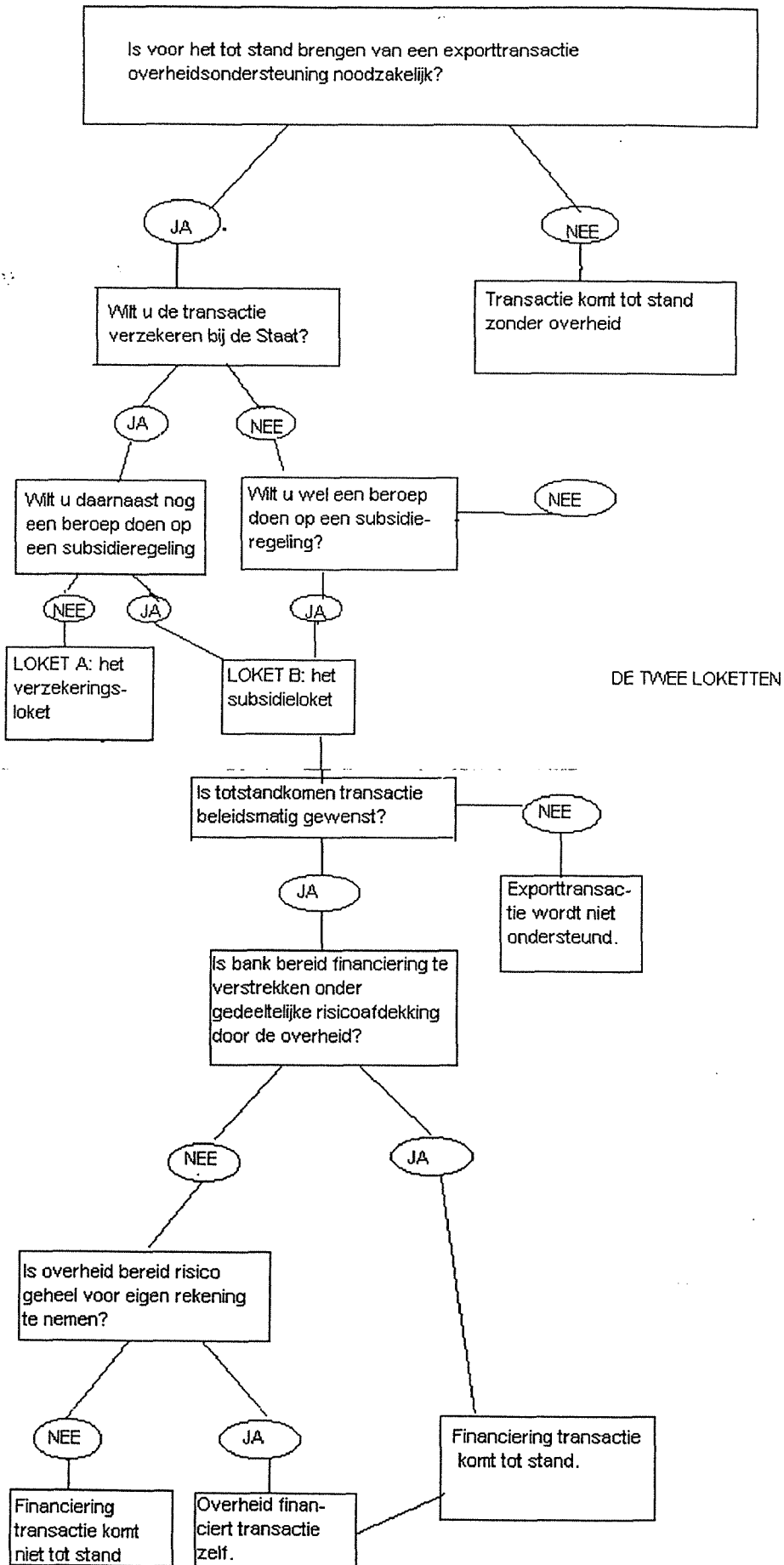
- b) Door het concentreren van alle subsidieregelingen in één loket kunnen synergie-effecten ontstaan die leiden tot lagere uitvoeringskosten.

Daarnaast wordt, door het bankwezen in het geval van transacties naar risicovolle landen een gedeelte van het risico van de exporttransacties voor zijn rekening te laten nemen, een zakelijk verantwoorde afweging en besteding van overheidsmiddelen mede gestimuleerd.

3) *Verbeteren doorzichtigheid*

Het Nederlandse model kent twee loketten waarbij de exporteur/financierende bank terecht kan in het geval men een beroep wil doen op een exportregeling voor het ondersteunen van een exporttransactie. Door de mogelijkheid te introduceren dat het subsidieloket ook een eventuele aanvraag bij het verzekeringsloket verzorgt, wordt bereikt dat een exporteur in alle gevallen met slechts één loket behoeft te worden geconfronteerd. Aangezien de exporteur in de huidige situatie met drie loketten kan worden geconfronteerd, betekent dit een duidelijke verbetering van de doorzichtigheid, m.n. voor de kleinere bedrijven.

HET NEDERLANDSE MODEL (2 LOKETTEN)



1 INLEIDING

§1.1 Doelstelling en aanpak

Het doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek is om na te gaan in hoeverre, gegeven het exportbudget en de internationale regelgeving, de effectiviteit, de doorzichtigheid en de doelmatigheid van het Nederlandse exportbeleid verbeterd kunnen worden.

Invalshoeken die in dit onderzoek aan de orde zullen komen zijn:

- a) de **organisatorische vormgeving** van het exportbeleid. Gekeken zal worden naar de verantwoordelijkheidsverdeling en de praktijk van de uitvoering.
- b) de **exportregelingen** in hun onderlinge samenhang. Er zal een analyse plaatsvinden van de bestaande exportregelingen om te bezien in hoeverre de regelingen (bijv. qua doelstellingen) voldoende op elkaar zijn afgestemd.

Aanpak en opzet rapport

In dit eerste hoofdstuk zal algemene achtergrondinformatie gegeven worden over het exportbeleid in nationaal en internationaal perspectief.

Daarna zal in hoofdstuk 2 het huidige exportbeleid in Nederland worden beschreven, waarbij aandacht zal worden besteed aan de organisatorische vormgeving en de exportregelingen.

In hoofdstuk 3 zal een vergelijking plaatsvinden van de inrichting van het exportbeleid in Nederland met dat in een aantal andere landen¹. De keuze van de landen is bepaald door de verwachting dat met deze keuze de verschillende mogelijkheden/modaliteiten van de inrichting van het exportbeleid aan bod komen.

Deze landenvergelijking dient mede als input voor het in hoofdstuk 4 opgestelde Nederlandse model.

§1.2 Rol overheid bij exportbevordering

Tekenend voor het belang van de export voor de economie van Nederland is het feit dat de totale export een waarde vertegenwoordigt van ca. 54% van het BBP. Dit percentage ligt veel hoger dan in de andere landen die bij dit onderzoek zijn betrokken.

De rol van de overheid t.a.v. het algemene exportbeleid is primair voorwaarden-scheppend. Het exporterende bedrijfsleven is zelf verantwoordelijk voor zijn positie op de internationale markt. De overheid heeft als taak een klimaat te creëren waarin bedrijven zo goed mogelijk kunnen functioneren. Het macro-economisch beleid dat gevoerd wordt (gematigde loonontwikkeling, scheppen van gunstig investeringsklimaat, introductie van meer marktwerking) bepaalt voor een belangrijk deel de concurrentiepositie van het exporterende bedrijfsleven.

Daarnaast maakt de Nederlandse overheid zich al jaren sterk om protectionistische maatregelen van andere landen aan de kaak te stellen, en in internationaal verband afspraken te maken om de overheidsbemoeienis zoveel mogelijk terug te dringen. Nederland ondersteunt de in de OESO gemaakte afspraak inzake een aantal regels voor overheidssteun bij export waaraan de ondertekenende landen zich dienen te houden (de zgn. OESO-Consensus inzake overheidsgesteunde exportfinanciering). In bijlage 3 bij dit rapport wordt de relevante regelgeving beschreven.

¹De landen zijn: Frankrijk, Verenigd Koninkrijk, Canada, Japan, Zweden, Verenigde Staten, Duitsland en België.

Op terreinen waar de Nederlandse bedrijven in het buitenland geconfronteerd worden met grote risico's dan wel met overheidsgesteunde concurrentie van buitenlandse bedrijven, wordt een specifiek export- en investeringsbeleid gevoerd. Dit specifieke beleid is erop gericht om de Nederlandse bedrijven zoveel mogelijk in staat te stellen op voet van gelijkheid te concurreren met het buitenlandse bedrijfsleven (zie hoofdstuk 2 voor een beschrijving van de inrichting van het Nederlandse exportbeleid).

In dit onderzoek richten wij ons alleen op de regelingen die concrete exporttransacties ondersteunen. Aangezien exporteren en investeren in toenemende mate verweven raken, is de werkgroep van mening dat de uitkomsten van dit onderzoek ook opgeld zouden kunnen doen voor regelingen die concrete investeringstransacties ondersteunen.

§1.3 Scala aan exportinstrumenten

Internationaal kunnen we de volgende groepen van exportbevorderende instrumenten onderscheiden²:

a) Verzekerings- en garantiëprogramma's

Het betreft hier programma's waarbij de Staat verzekeringen verstrekt aan de exporteur, dan wel verzekeringen en/of garanties aan de kredietverlenende instantie. In het geval van verzekering worden hiervoor in principe kostendekkende premies in rekening gebracht. Er is bij deze programma's dus geen sprake van directe financiële ondersteuning door de Staat. Pas indien schade is opgetreden kan een beroep op de Staat worden gedaan. De belangrijkste programma's zijn de exportkredietverzekering en de investeringsverzekering. In dit onderzoek zal de aandacht zich richten op de exportkredietverzekering. Reden hiervoor is dat we ons in dit onderzoek richten op de exportregelingen die concrete exporttransacties ondersteunen. De investeringsverzekering maakt derhalve geen deel uit van de internationale vergelijking.

Van belang voor de beschrijving van deze programma's is een aantal internationale afspraken, waaraan alle van de bij dit onderzoek betrokken landen zijn gehouden. Zo is in WTO-verband afgesproken dat de lidstaten zullen streven naar kostendekking van de exportkredietverzekering. Daarnaast zijn in de OESO-Consensus condities vastgelegd waaraan transacties die met overheidsgesteunde exportkredietverzekering worden ondersteund moeten voldoen. Deze condities hebben o.a. betrekking op de looptijden, terugbetalingsschema's, aanbetalingen en startpunt krediet. Onderwerpen als de verschillende producten, de premies en het landenbeleid vallen hier vooralsnog buiten. De internationale concurrentie spitst zich dan ook met name op deze laatste onderwerpen toe. Hierbij kan worden aangetekend dat thans onderhandelingen in OESO-verband lopen over harmonisatie van de premies (ook in relatie tot sommige polisvoorwaarden), landenclassificatie en dat er een nieuwe EU-Richtlijn terzake in de maak is waarin o.m. verdere regels voor de polisvoorwaarden zijn voorzien. Wel dient bedacht te worden dat de voortgang van de gesprekken over harmonisatie erg moeizaam is.

b) Exportfinancieringsprogramma's

Exportfinancieringsprogramma's stellen exporteurs van kapitaalgoederen en aannemers van werken in het buitenland met name op niet-OESO markten in staat exportkredieten aan te bieden tegen het in de OESO-Consensus (maandelijks per

²In §3.2 vindt een internationale vergelijking van de verschillende categorieën programma's plaats.

valuta) vastgestelde minimum rentetarief, de Commercial Interest Reference Rate (CIRR).

Internationaal kunnen we vier stelsels van exportfinanciering onderscheiden:

- 1) Rentesubsidiestelsel. Dit stelsel komt voor in landen waar de kredietverstrekking volledig zelfstandig door het private bankwezen geschiedt. In dit stelsel vindt (meestal op matchingbasis) subsidiëring plaats van het verschil tussen de marktrentevoet en de minimumrentevoet (CIRR).
 - 2) Rentepositiestelsel. Ook in dit stelsel vindt de kredietverstrekking plaats door het private bankwezen. De overheid biedt de banken daarbij de gelegenheid leningen aan te bieden tegen een vaste rente, meestal op het laagst toegestane niveau (CIRR). De banken die van de regeling gebruik maken krijgen van de overheid geld terug indien de fundingkosten voor de bank, inclusief een winstopslag, hoger zijn dan die rente, maar betalen aan de overheid het verschil indien de rente plus de opslag gedurende de looptijd van het krediet lager blijkt uit te vallen. Over de opslag wordt tussen de overheid en de banken onderhandeld. Als de marktrente redelijk stabiel is zou het stelsel de overheid geld moeten opleveren, aangezien de CIRR rente is afgeleid van de rente voor langlopende financieringen en banken de leningen financieren met kortlopende middelen, die normaal gesproken goedkoper zijn. Bij grote rentestijgingen en bij een inverse rentestructuur gaat dit echter niet op; in dat geval kost de regeling de overheid geld. Aangezien de overheid deze risico's niet rechtstreeks kan beïnvloeden, is de budgettaire beheersbaarheid van dit stelsel veel kleiner dan in het rentesubsidiestelsel.
 - 3) Refinancieringsstelsel. In dit stelsel trekt de overheid exportfinanciering aan uit de markt en wordt deze financiering via een private bank aan de exporteur beschikbaar gesteld. Het doel is aldus exportfinanciering tegen CIRR-niveau te kunnen aanbieden.
 - 4) Direct Lendingstelsel. In dit stelsel wordt de kredietverstrekking rechtstreeks door de Staat dan wel een aan de Staat gelieerde organisatie verzorgd. De overheidsorganisatie trekt hiertoe financiering aan op de markt, en biedt dit aan aan de exporteur tegen CIRR-niveau.
- c) Gebonden danwel partieel ontbonden ontwikkelingshulp

Indien de donor het geven van ontwikkelingshulp bindt aan besteding van deze gelden in het donorland is sprake van gebonden hulp. Van partieel ontbonden hulp is sprake indien naast besteding in het donorland ook de mogelijkheid bestaat van besteding in een ontwikkelingsland.

In de OESO-Consensus inzake overheidsgesteunde exportkredieten zijn de condities vastgelegd waaraan gebonden ontwikkelingshulpfinancieringen moeten voldoen. Het doel van deze beperkende voorwaarden is zoveel mogelijk te voorkomen dat door de inzet van gebonden ontwikkelingshulpfinanciering als exportbevorderend instrument de internationale concurrentieverhoudingen worden verstoord.

Internationaal kunnen de volgende twee hoofdstelsels van gebonden ontwikkelingshulp worden onderscheiden:

- 1) Gemengde kredietstelsel. Het betreft hier een zodanige combinatie van een commercieel krediet met een concessioneel (tegen zachte voorwaarden) krediet, dat voldaan wordt aan de condities uit de OESO-Consensus.

Het commerciële krediet, dat normaal gesproken als eerste dient te worden afgelost, wordt verstrekt door het private bankwezen, dan wel door een EXIM-bank³. Belangrijk voor de totstandkoming van het gemengde krediet is dat terugbetalingsrisico's uit hoofde van dit commerciële krediet afgedekt kunnen worden door het exportkredietverzekeringsinstrument.

Het concessionele krediet wordt ten laste van het ontwikkelingshulpbudget verstrekt dan wel gegarandeerd.

Een bijzondere vorm van gemengd krediet is de combinatie van een commerciële lening met een directe schenking.

- 2) Zachte leningenstelsel. In dit stelsel wordt één concessioneel krediet verstrekt dat zelfstandig voldoet aan de OESO-Consensusnormen. Aangezien het concessionele krediet ten laste van het ontwikkelingsbudget wordt verstrekt danwel gegarandeerd, is de totstandkoming van dit krediet niet afhankelijk van het exportkredietverzekeringsbeleid.

T.a.v. de wijze van kredietverstrekking zijn twee varianten mogelijk:

a) **Kapitaalmarktvariant**: de kredietverstrekking vindt, onder garantie van de Staat, plaats door het private bankwezen danwel door een aan de overheid gelieerde (EXIM-) organisatie. Renteverschillen (tussen de rente op op de markt aangetrokken middelen en de rente waartegen het krediet wordt verstrekt) en het risico van niet-terugbetaling komen ten laste van het ontwikkelingshulpbudget.

b) **Begrotingsvariant**: de kredietverstrekking vindt geheel plaats ten laste van het ontwikkelingsbudget. Aflossingen en rente-ontvangsten vloeien terug naar dit budget.

- d) Overige instrumenten

Naast de bovengenoemde categorieën exportinstrumenten is er zowel nationaal als internationaal nog een groot aantal andere. Men kan hierbij bijv. denken aan regelingen in het kader van marktverkenning, stages, missies, haalbaarheidsonderzoeken en voorlichting maar ook aan regelingen die de investeringen in bepaalde gebieden willen stimuleren.

Aangezien deze regelingen zich niet richten op het ondersteunen van concrete exporttransacties zullen deze regelingen geen onderdeel uitmaken van de internationale vergelijking.

§1.4 Effectiviteit, doelmatigheid en doorzichtigheid van het exportbeleid

Het (specifieke) exportbeleid heeft als doel de Nederlandse exporteur zoveel mogelijk in staat te stellen op voet van gelijkheid met buitenlandse concurrenten te kunnen concurreren. Om hier aan tegemoet te komen worden door de exporteur en de overheid de volgende eisen aan het exportbeleid gesteld:

- 1) het beleid dient zorg te dragen voor een zo groot mogelijke exportprestatie (effectiviteit);
- 2) er dient sprake te zijn van een korte afhandelingstermijn van aanvragen en lage uitvoeringskosten (doelmatigheid);
- 3) de exporteur is gebaat bij een één loketbenadering (doorzichtigheid);

³Een EXIM-bank kan worden omschreven als een bij formele wet opgerichte overheidsbank die zelf voor eigen rekening en risico voor de export en/of import leningen verstrekt aan het nationale bedrijfsleven.

Onderstaand worden deze 3 doelstellingen/eisen nader toegelicht.

A) Effectiviteit

De effectiviteit van beleid wordt bepaald door de mate waarin de beleidsdoelstelling wordt gerealiseerd. De beleidsdoelstelling van het door de overheid gevoerde exportbeleid kan in het algemeen worden omschreven als: de Nederlandse exporteurs in staat te stellen op voet van gelijkheid te concurreren met buitenlandse concurrenten. Als directe maatstaf voor de mate waarin de overheid hierin slaagt, kan gekeken worden naar de met behulp van de verschillende exportregelingen gegenereerde export gerelateerd aan het beschikbare budget voor de exportregelingen.

Bij het meten van de relatieve effectiviteit van het exportbeleid van de verschillende landen, doet zich een aantal problemen voor:

- Additionaliteit: Zou de export zònder de overheidsregeling niet tot stand zijn gekomen?
- Meetbaarheid: Internationaal blijken gegevens over exportprestaties gerelateerd aan exportbudgetten niet goed vergelijkbaar aangezien verschillende interpretaties worden gegeven aan het begrip exportprestatie en er sprake is van verschillen in budgettaire verantwoording van de uitgaven samenhangend met de exportregelingen.

Voor dit onderzoek betekent dit dat wij niet zullen proberen aan de hand van omstreden cijfers conclusies te trekken over de relatieve effectiviteit van exportbeleid. Wij zullen ons richten op een kwalitatieve analyse van effectiviteit mede aan de hand van gegevens uit de internationale vergelijking. Hierbij zal zowel gekeken worden naar de mogelijkheden de effectiviteit te vergroten door middel van wijzigingen in de organisatorische vormgeving, als door beleidsmatige aanpassingen (bijv. instellen van andere regelingen, anders inzetten van bestaande regelingen en reductie aantal bestaande regelingen).

B) Doelmatigheid

Bij de doelmatigheid van het exportbeleid denken we aan de uitvoering van de exportregelingen. Een vraag die hierbij naar voren komt, is in hoeverre in de huidige situatie prikkels voor uitvoeringsorganisaties (ook als deze direct deel uitmaken van de overheid) zijn ingebouwd⁴, zodat de uitvoeringskosten voor de overheid zo laag mogelijk zijn.

Voor de exporteur is met name van belang in hoeverre deze doelmatigheid in de uitvoering zich vertaalt in de duur van de termijn en de kwaliteit van de afhandeling van aanvragen.

C) Doorzichtigheid

Een veel gehoorde klacht vanuit het bedrijfsleven is dat het Nederlandse exportinstrumentarium te versnipperd is en dus weinig doorzichtig. In de brief van de initiatiefgroep

⁴ Hiertoe wordt gebruik gemaakt van het zg. *principaal-agentmodel*, dat een afhankelijke verhouding tussen een opdrachtgever (principaal) en een opdrachtnemer (agent) als uitgangspunt heeft. Het model onderscheidt een drietal mogelijkheden waarop de principaal het gedrag van de agent naar zijn belang kan buigen:

- 1) verminderen van de info-asymmetrie door verzamelen van informatie over de (mogelijke) prestaties en kosten van de agent;
- 2) vergroten van het belang van de agent bij de doelstellingen van de principaal d.m.v. bijv. financiële prikkels;
- 3) doorbreken van de monopoliepositie van de agent d.m.v. het inbouwen van concurrentie.

Kapitaalgoederenexport aan de Minister-President van 14-9-'95⁵ wordt opgemerkt: "Het is dan ook wenselijk dat alle exportbevorderende activiteiten van de overheid op één punt gebundeld en gecoördineerd worden, op een wijze die vergelijkbaar is met landen als de Verenigde Staten, Japan, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk".

In dit onderzoek zullen we in kaart proberen te brengen in hoeverre in de te onderzoeken landen sprake is van een één loketbenadering voor de exporteur. Vervolgens zal worden gezien in hoeverre hieruit lessen kunnen worden getrokken ter verbetering van de doorzichtigheid van het Nederlandse exportbeleid.

Naast het eenduidige aanspreekpunt is voor de exporteurs ook van belang dat sprake is van eenduidigheid in de besluitvormingsprocedure rond de aanvragen van de verschillende regelingen. Een meer geïntegreerde besluitvormingsprocedure kan leiden tot een betere inhoudelijke afstemming en een snellere afhandeling van aanvragen. Dit zal m.n. gelden voor aanvragen die niet binnen het mandaat van de uitvoeringsorganisatie vallen, maar waarvoor expliciete goedkeuring van de minister onder wie de regeling valt, vereist is. In hoofdstuk 4 zullen wij ingaan op mogelijkheden de afhandeling van dit soort aanvragen te versnellen.

Daarbij is de vraag onder ogen gezien of voor een geïntegreerde besluitvorming, een concentratie van politieke verantwoordelijkheid en budget een noodzakelijke voorwaarde is, evenals een mogelijke concentratie van ambtelijke aansturing en uitvoering.

⁵ Op 14-9-'95 heeft de initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport (een groep van 23 grote ondernemingen onder de kap van VNO/NCW) een brief geschreven aan de Minister-President waarin in het kader van de herijking van het buitenlands beleid, aanbevelingen worden gedaan voor intensivering van het door de Nederlandse overheid gevoerde exportbeleid.

2 NEDERLANDS EXPORTINSTRUMENTARIUM

In dit hoofdstuk zal de inrichting van het Nederlandse exportbeleid worden beschreven. In §2.1 zal kort ingegaan worden op een aantal actuele ontwikkelingen op het gebied van het Nederlandse exportbeleid. In §2.2 zal vervolgens de organisatorische vormgeving van het Nederlandse exportbeleid worden beschreven, waarna in §2.3 het Nederlandse exportinstrumentarium onder de loep zal worden genomen. In §2.4 tenslotte zal een aantal nog resterende knelpunten met betrekking tot de samenhang in het Nederlandse exportbeleid worden genoemd.

§2.1 Nieuwe accenten in buitenlands beleid

Met het uitbrengen van de kabinetsnotitie "Herijking van het buitenlands beleid" in september 1995, heeft het kabinet aangegeven dat het economisch accent in het buitenlands beleid versterkt dient te worden. Over het exportbeleid wordt opgemerkt: "Terzake van het investeringsinstrumentarium en de exportbevordering en -financiering kunnen wij ons geen afwijkende positie veroorloven ten opzichte van onze naaste concurrenten".

Verder wordt aangegeven: "De Nederlandse présence in de buitenwereld moet zo effectief mogelijk worden ingericht. Dat betekent het poolen van instrumenten tot een nationale slagkracht, die op verschillende plaatsen en met een verschillende mix van middelen wordt ingezet".

De Herijkingsnota pleit aldus voor een integratie van de beleidsinstrumenten van Buitenlandse zaken, Ontwikkelingssamenwerking en Economische Zaken. De nota heeft o.a. geleid tot een intensivering van het bestaande exportfinancierings- en investeringsinstrumentarium en de introductie van de Homogene Groep Internationale Samenwerking die vrijwel alle uitgaven omvat inzake buitenlands beleid (m.u.v. de exportkredietverzekering en de Regeling Herverzekering Investerings (RHI)⁶).

In reactie op het verschijnen van de Herijkingsnota heeft het bedrijfsleven, in casu de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport, suggesties gedaan om de aangekondigde beleidsintensiveringen invulling te geven. Deze suggesties zijn in de Task Force exportinstrumentarium in gezamenlijk overleg tussen vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven, in concrete beleidsvoorstellen uitgewerkt⁷.

§2.2 Organisatorische vormgeving Nederlands exportbeleid

Algemeen

In Nederland zijn drie ministers verantwoordelijk voor verschillende exportregelingen. De uitvoering van de verschillende regelingen is gespreid over meer uitvoeringsorganisaties. In Nederland kent elke categorie exportregelingen een eigen afhandelingstraject. Er is derhalve geen centraal punt waar de aanvragen gecoördineerd worden behandeld.

⁶ M.i.v. 1-7-1997 worden de Wet Herverzekering Investerings en de Tijdelijke Regeling Herverzekering Investerings Oost-Europa geïntegreerd tot de RHI. Reden dat zowel de exportkredietverzekering als de RHI buiten de herijking zijn gehouden, is dat voor beide verzekeringen de financiële overwegingen (kostendekkendheid) voorop staan.

⁷ In een brief aan de Initiatiefgroep d.d. 1 oktober 1996 heeft Staatssecretaris Van Dok de beleidsaanpassingen op de diverse begrotingen weergegeven.

I Verzekerings- en garantieprogramma's

De verantwoordelijkheid voor het beleid van de verzekerings- en garantieprogramma's berust bij de Ministers van Financiën en van Economische Zaken. De budgettaire verantwoordelijkheid berust bij de Minister van Financiën.

De afhandeling van de aanvragen wordt verzorgd door de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM, privaatrechtelijke instelling), de afdeling EXIM van De Nederlandsche Bank (DNB) en de directie Exportkredietverzekering- en Investeringsgaranties van het Ministerie van Financiën.

Thans is de uitvoeringsbevoegdheid voor de exportkredietverzekering - mede om efficiency-redenen - in de praktijk als volgt verdeeld:

- bedrijven dienen alle aanvragen in bij de NCM; de NCM is dus het aanspreekpunt;
- standaardaanvragen beneden de f 10 mln worden door de NCM afgehandeld; DNB en de Staat worden achteraf geïnformeerd over de afgegeven dekkingstoezeggingen/polissen;
- voor standaardaanvragen tussen de f 10 mln en f 25 mln is de beslissingsbevoegdheid gedelegeerd aan DNB; ook hier worden de NCM en de Staat achteraf geïnformeerd;
- terzake van alle aanvragen boven de f 25 mln en alle afwijkende aanvragen beslist de Minister van Financiën in overeenstemming met de Staatssecretaris van Economische Zaken.

Overleg met de banken en het exporterende bedrijfsleven vindt geïnstitutionaliseerd plaats in de Rijkscommissie voor Export-, Import- en Investeringsgaranties.

Deze commissie staat onder voorzitterschap van DNB en bestaat uit vertegenwoordigers van de banken, verzekeringsmaatschappijen, handel en industrie en vertegenwoordigers van de Ministers van Financiën, van EZ en van LNV.

II Exportfinancieringsprogramma's

Nederland kent één exportfinancieringsprogramma, nl. het Besluit Subsidies Exportfinanciering. De verantwoordelijkheid voor dit Besluit ligt bij de Minister van Economische Zaken. De uitvoering geschiedt door het uitvoeringsorgaan Senter, een agentschap onder de verantwoordelijkheid van de minister van Economische Zaken.

Senter is gemachtigd om een deel van de BSE-aanvragen geheel zelfstandig af te wikkelen, waarbij zij zich laat adviseren door een niet-ambtelijke adviescommissie; de Adviescommissie exportsteun.

Aanvragen die niet onder de machtiging vallen, worden aan het Ministerie van Economische Zaken voorgelegd en in overleg met het Ministerie van Financiën in de Interdepartementale werkgroep Exportfinanciering beoordeeld.

III Gebonden/partieel ontbonden ontwikkelingshulp

Het ORET/MILIEV-programma is een programma van de Minister voor Ontwikkelingssamenwerking (OS), maar kent een interdepartementale beheersstructuur. Ontwikkelingssamenwerking voert het secretariaat, bewaakt het budget en verzorgt de afhandeling van aanvragen; daarnaast beoordeelt zij de ontwikkelingsrelevantie van aanvragen. Het Ministerie van Economische Zaken beoordeelt de relevantie voor de Nederlandse economie en verzorgt de toetsing in de OESO consultatiegroep. Het Ministerie van Financiën ziet toe op de naleving van de internationale afspraken (in de EU en in de OESO-Consensus) en kijkt naar de mogelijkheden voor exportkredietverzekering. In de Interdepartementale Project

Commissie (IPC), waarin OS, EZ, Financiën en VROM (als waarnemer) zijn vertegenwoordigd, worden alle aanvragen besproken.

Het is van belang te onderkennen dat, hoewel OS enkele exportondersteunende regelingen kent, OS geen exportbeleid voert.

IV Overig

Naast de bovengenoemde regelingen kent Nederland nog een groot aantal kleinere regelingen die ingezet worden in het kader van de exportbevordering. In bijlage 4 is een beschrijving van deze regelingen opgenomen, waarbij ook aandacht is besteed aan de verantwoordelijkheidsverdeling, de uitvoeringspraktijk en het budgettair beslag.

In totaal tellen we 20 overige regelingen, met 3 primair verantwoordelijke departementen en 9 loketten.

§2.3 Beschrijving Nederlandse exportregelingen

A) Verzekerings- en garantieprogramma's

Het belangrijkste verzekeringsprogramma dat we in Nederland kennen, is de exportkredietverzekering. Voor de relatieve aantrekkelijkheid van de exportkredietverzekering zijn met name van belang: de producten, de premies en het landenbeleid.

Alle politieke risico's (niet alleen voortvloeiend uit politieke gebeurtenissen of omstandigheden, maar ook maatregelen van hogerhand, transfermoeilijkheden of deviezentekorten, natuurrampen of epidemieën) worden voor rekening van de Staat gedekt. Betalingsrisico's op particuliere debiteuren (de zg. commerciële risico's) komen in beginsel voor rekening van de particuliere verzekeraar (i.c. de NCM). De Staat herverzekert echter ook commerciële risico's die qua duur en/of omvang niet op de particuliere markt verzekeraar zijn. De volgende herverzekeringvormen zijn vanwege de Staat beschikbaar: dekking van fabricatie- en kredietrisico, dekking van financieringsgaranties en koersrisico-verzekering.

Risico's dienen bij acceptatie verzekeringstechnisch aanvaardbaar te zijn en herverzekering vindt plaats tegen een premie die op termijn kostendekkend dient te zijn. De maximale dekking is 95% van het te dekken risico. Voorts dienen in internationaal verband (EU en OESO-Consensus) afgesproken regels te worden nageleefd.

Voor de premieberekening zijn de landen waarop verzekerd wordt, ingedeeld in 4 premieklassen (overwogen wordt thans over te gaan op 6 of 7 premieklassen conform toenemend internationaal gebruik). Het beleid op landen wordt vastgesteld door de Minister van Financiën in overeenstemming met de Staatssecretaris van EZ op basis van adviezen van de CAL (Commissie Advisering Landenbeleid). In die advisering en besluitvorming spelen, gegeven het kostendekkende uitgangspunt, andere dan verzekeringstechnische overwegingen geen rol. In de CAL zijn vertegenwoordigd de NCM, DNB, MvF en EZ. Sinds 1 januari 1997 is ook BuZa betrokken bij het CAL-overleg.

Naast het reguliere exportkredietverzekeringsinstrument is in Nederland nog een regionaal gerichte "national interest account"⁸ operationeel, de zgn. lease-faciliteit voor Midden- en Oost-Europa. Deze EZ-faciliteit, die wordt beheerd door de stichting SENO en wordt

⁸Ten laste van een "National Interest Account" worden transacties op landen verzekerd die a.g.v. een hoog risicoprofiel niet door het reguliere instrumentariumgedekt kunnen worden, maar waarvande totstandkoming om politieke redenen toch gewenst is.

uitgevoerd door de NCM (Kredietverzekering voor Oost-Europa), kan exporteurs/financierende banken, tegen premiebetaling, een dekking bieden van maximaal 90% voor betalingsrisico's op die landen uit Midden- en Oost-Europa die niet in aanmerking komen voor dekking onder het reguliere exportkredietverzekeringsinstrument. Wegens het relatief hoge risico op de verzekerde portefeuille is begrotingstechnisch sprake van ex ante kasafdekking.

B) Exportfinancieringsprogramma's

Exportfinanciering in Nederland wordt exclusief door commerciële banken verstrekt. Wel kan de Nederlandse overheid, in het geval van door buitenlandse overheden gesteunde exportkredieten, overgaan tot het inzetten van rentesubsidies met als doel het neutraliseren (matchen) van de concurrentieverstorende effecten. Hiervoor is het Besluit Subsidies Exportfinanciering in het leven geroepen. Dit Besluit staat de verstrekking van rentesubsidies tot aan CIRR-niveau slechts op matching basis toe⁹. In de praktijk betekent dit dat een Nederlandse (kapitaalgoederen)exporteur in aanmerking komt voor een dergelijke rente-overbrugging indien hij aannemelijk heeft gemaakt dat zijn buitenlandse concurrent een door diens overheid ondersteund exportkrediet tegen CIRR-niveau aanbiedt (lichte matching)¹⁰. Hierbij geldt een subsidiemaximum van f 7,5 mln per transactie¹¹. Indien een exporteur geconfronteerd wordt met een buitenlandse overheidsgesteunde concurrent die een exportkrediet aanbiedt tegen een rente onder CIRR-niveau, is matching mogelijk indien de concurrentiesituatie exact wordt aangetoond (zware matching). Hiervoor geldt een subsidiemaximum van f 10 mln per transactie.

Naast het BSE kent Nederland sinds kort ook nog een ander exportfinancieringsinstrument, nl. de Exportfinancieringsfaciliteit Indonesië (EFI), dat wordt uitgevoerd door Senter. EFI stelt exporteurs van kapitaalgoederen en aannemingswerken in staat op voet van gelijkwaardigheid te concurreren met buitenlandse bedrijven die ter gedeeltelijke financiering (35%+) van projecten een beroep kunnen doen op gebonden ontwikkelingshulpprogramma's van hun overheid.

C) Gebonden/partieel ontbonden hulp

T.a.v. de ontwikkelingshulp kunnen we een onderscheid maken tussen enerzijds hulp in multilateraal verband, en anderzijds bilaterale hulp.

In multilateraal verband treedt Nederland op als co-financier met de Wereldbank t.b.v. ontwikkelingsrelevante projecten. Nederland verstrekt zg. joint cofinanciering. Dit betekent dat Nederland de middelen ter beschikking stelt aan de Wereldbank. Vervolgens besteedt de Wereldbank de projecten aan via een internationale tender, waarbij dus geen voorrang gegeven wordt aan één van de donoren.

Een andere mogelijkheid, waar Nederland tot nu toe nog geen gebruik van maakt, betreft het verstrekken van parallele co-financiering. In dit geval neemt de donor een (deel van

⁹ Voor transacties met afnemers uit China en Indonesië is automatische rente-overbrugging tot aan CIRR-niveau tot maximaal f 1,5 mln per transactie mogelijk. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Task Force exportinstrumentarium zal automatische rente-overbrugging ook op andere strategische markten mogelijk worden.

¹⁰ De rente-overbrugging wordt slechts verstrekt over de aflossingsperiode van het krediet. Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Task Force exportinstrumentarium zal ook rente-overbrugging over de opnameperiode van het krediet mogelijk worden.

¹¹ Naar aanleiding van de aanbevelingen van de Task Force exportinstrumentarium zal dit subsidiemaximum naar f 10 mln worden verhoogd.

een) project over ter financiering en uitvoering. De donor bepaalt vervolgens wie het project uitvoert.

Overigens is het streven van de Nederlandse overheid er op gericht te bevorderen dat op mondiaal niveau zoveel mogelijk over wordt gegaan op ontbinding van de hulpfinanciering aangezien dit zowel voor de ontwikkelingslanden als voor het Nederlandse bedrijfsleven goed is.

In de Annex bij de Memorie van Toelichting op de begroting van het ministerie van Buitenlandse Zaken wordt de intentie uitgesproken om de Nederlandse co-financiering op projecten van multilaterale instellingen meer op parallelle basis te doen, wanneer andere landen dat ook doen.

Voor bilateraal gebonden hulp is in Nederland een tweetal regelingen opgezet, de Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties (ORET) en Milieu en Economische Verzelfstandiging (MILIEV). Beide programma's zijn een bijzondere vorm van het in §1.3 beschreven gemengde kredietstelsel en combineren een commerciële lening met een schenking. Doel van het ORET-programma is om ontwikkelingslanden in staat te stellen Nederlandse goederen of diensten te kopen of werken te laten uitvoeren door Nederlandse bedrijven, voor projecten die daar de werkgelegenheid vergroten. De Nederlandse overheid betaalt 45% en in het geval van Minst Ontwikkelde Landen 60% van de transactie in de vorm van een schenking aan de overheid van het ontwikkelingsland, mits deze instaat voor de financiering van het resterende deel.

Het doel van het MILIEV-programma is het bevorderen van de overdracht van milieukennis naar ontwikkelingslanden. Voor toepassing van beide programma's gelden de voorwaarden die zijn neergelegd in de OESO-Consensus.

In de periode 1987-1992 kende Nederland een vorm van het zachte leningenprogramma (de laag concessionele leningen). Dit programma werd uit m.n. budgettaire overwegingen (hoge lasten rentesubsidie en het drukken van de op de kapitaalmarkt opgenomen leningen op de staatsschuld) bij het opmaken van de "Tussenbalans" in 1991 beëindigd.

D) Overige instrumenten

De overige instrumenten richten zich grosso modo op een tweetal doelstellingen:

- 1) Investeringsbevordering;
- 2) Ondersteunende maatregelen gericht op exportbevordering.

Zoals in §2.2.4 aangegeven treft u in de bijlage 4 een korte beschrijving van de verschillende regelingen uit deze categorie aan.

§2.4 Belangrijkste knelpunten

In §2.1 is aangegeven dat het economisch accent in het buitenlands beleid recent zwaar is aangezet. Dit heeft ertoe geleid dat een aantal beleidsinitiatieven zijn aangekondigd die moeten leiden tot een versterking van het Nederlandse exportbeleid. Hiermee zijn echter nog niet alle knelpunten in het exportbeleid opgelost. Onderstaand worden de resterende knelpunten, die binnen het kader van dit onderzoek vallen, nader toegelicht¹².

¹² Bij brief d.d. 6 november aan de Minister-President geeft de Initiatiefgroep nog resterende knelpunten aan.

Knelpunten t.a.v. organisatorische vormgeving

Als belangrijkste knelpunt voor de organisatorische vormgeving signaleert de Initiatiefgroep de afwezigheid in Nederland van één centraal aanspreekpunt voor alle exportregelingen, hetgeen zou leiden tot een voor de exporteur ondoorzichtige structuur. Hierbij verwijst de Initiatiefgroep naar landen als de Verenigde Staten, Japan, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk, waar wel sprake zou zijn van één aanspreekpunt.

Knelpunten t.a.v. de exportregelingen

Het bedrijfsleven signaleert een aantal (deels samenhangende) knelpunten, dat betrekking heeft op de exportkredietverzekering, het matchingfonds en de gebonden hulp. Twee van deze knelpunten, die in de brief van de Initiatiefgroep van 6 november extra aandacht kregen, zijn:

- 1) het ontbreken van beleidsinitiatieven o.b.v. internationale vergelijkingen op het terrein van de exportkredietverzekering ten aanzien van het landendekkingsbeleid, het premiebeleid en de definitie van kostendekkendheid;
- 2) aansluitingsproblemen tussen het exportkredietverzekeringsinstrument en het ontwikkelingshulpinstrument (ORET/MILIEV, zie ook §2.2.3).

Uit een vergelijking van de landenlijsten van beide instrumenten blijkt dat 70% van de landen die wel voorkomen op de ORET-landenlijst, uit risico-overwegingen niet gedekt worden door de exportkredietverzekering (zie bijlage 5). Voor de Minst Ontwikkelde Landen ligt dit percentage rond de 90%. Uit een analyse van het aantal transacties dat in de periode 1991-1995 tot stand kwam onder het ORET-instrument blijkt dat van de tot stand gekomen transacties meer dan 3/4 is gerealiseerd op landen, waarvoor de kredietverzekering een beperkte dekking bood. Minder dan 1/4 kwam tot stand op landen, die niet gedekt werden door de kredietverzekering.

Dit betekent dat het overgrote deel van de ORET-transacties tot stand kwam op maar een klein gedeelte van de "beschikbare" landen, nl. die, die wel (zij het beperkt) gedekt konden worden door het kredietverzekeringsinstrument.

Belangrijkste reden voor het "aansluitingsprobleem" zijn de verschillende doelstellingen en randvoorwaarden van de regelingen. De exportkredietverzekering heeft als doelstelling exportbevordering onder de randvoorwaarde van kostendekkendheid. Het ORET/MILIEV-programma daarentegen heeft als hoofddoelstelling het bevorderen van de ontwikkelings samenwerking. Door het geven van een schenking onder het ORET/MILIEV-programma wordt de financieringsproblematiek voor de exporteur verlicht, hetgeen echter niet betekent dat hiermee OS automatisch verantwoordelijk is voor het totstandbrengen van een verzekerde commerciële financiering.

Concreet betekent dit dat op de landenlijst van de exportkredietverzekering landen voorkomen waarvan de verwachting is dat zij aan hun betalingsverplichtingen kunnen voldoen. Op de landenlijst van het ORET/MILIEV-programma daarentegen staan die ontwikkelingslanden die uit ontwikkelingsoogpunt hulp behoeven. Dit zijn vaak landen waarvan de kredietwaardigheid gering is.

In hoofdstuk 3 (Internationale vergelijking) zal de organisatorische vormgeving in de door de Initiatiefgroep genoemde landen nader worden belicht en worden vergeleken met die in Nederland. Daarnaast zullen de exportregelingen in de onderzochte landen worden

vergeleken met die in Nederland. In hoofdstuk 4 zal mede aan de hand van de internationale vergelijking een model worden gepresenteerd dat een oplossing kan bieden voor de hier genoemde knelpunten.

3 INTERNATIONALE VERGELIJKING

In dit hoofdstuk zal de inrichting van het exportbeleid in acht geselecteerde landen worden vergeleken met die in Nederland. In §3.1 zullen de verschillende organisatorische vormgevingen van het exportbeleid worden beschreven. Vervolgens zal in §3.2 het exportinstrumentarium worden vergeleken, waarbij als uitgangspunt de in §1.4 beschreven categorieën exportregelingen zullen gelden.

In §3.3 tenslotte zullen de belangrijkste conclusies uit de internationale vergelijking worden getrokken.

In bijlage 6 is een beschrijving van de inrichting van het exportbeleid in de betrokken landen opgenomen.

§3.1 Organisatorische vormgeving

Als we kijken naar de organisatievorm van de door ons geselecteerde landen blijkt dat strikt genomen voor alle landen geldt dat meer dan een minister verantwoordelijk is voor het exportbeleid. Ook bij de uitvoering van de regelingen is in alle onderzochte landen meer dan één uitvoeringsorganisatie betrokken. Ook in landen waar een Export-Import (EXIM-)bank aanwezig is, blijken nog andere uitvoeringsorganisaties (m.n. bij de gebondenhulpprogramma's) actief. Als we echter verder gaan dan het puur tellen van de actoren, blijkt sprake te zijn van een grote verscheidenheid in inrichting, maar ook van een aantal opvallende overeenkomsten. Hieronder volgen de belangrijkste observaties:

- In een aantal landen zien we dat de verantwoordelijkheid voor de verzekeringsprogramma's en de exportfinancieringsprogramma's in één hand ligt (Frankrijk, Duitsland, het Verenigd Koninkrijk, Verenigde Staten);
- De verantwoordelijkheid voor en uitvoering van de gebonden hulpprogramma's staat veelal los van de andere twee categorieën programma's;
- In de meeste van de onderzochte landen is de uitvoering van de exportfinancierings- en gebonden hulpregelingen in handen van een overheidsorganisatie of een nauw aan de overheid gelieerde organisatie (België, Verenigd Koninkrijk, Canada, VS, en Japan). In de landen waar geen sprake is van een EXIM-bank (België, Verenigd Koninkrijk, Duitsland, Frankrijk en Zweden) zien we dat voor de uitvoering van het verzekerings- en garantieprogramma zowel sprake is van organisaties met een publieke rechtsvorm als van organisaties met een private rechtsvorm.
- In de Verenigde Staten is sprake van één duidelijk aanspreekpunt voor alle hier bedoelde regelingen (US EXIM-bank). Om de US EXIM-bank heen bevinden zich een groot aantal organisaties en departementen die direct en indirect relaties hebben met de bank. De US EXIM-bank beschikt over een relatief grote mate van onafhankelijkheid, maar kan niet onafhankelijk opereren bij belangrijke beleidsbeslissingen en transacties met politieke gevoelheden.
- In geen van de landen is sprake van een directe concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties in dezelfde categorie exportregelingen.
- In de landen die de Initiatiefgroep aanhaalt in zijn brief als voorbeelden van landen met een éénvoudig aanspreekpunt (VS, Japan, Dld, VK), is sprake van duidelijke verschillen in de gekozen inrichting van het exportbeleid.
In de Verenigde Staten en Japan is sprake van een EXIM-bank. In de Verenigde Staten is de EXIM-bank het primaire aanspreekpunt voor de exporteur. In Japan

heeft naast de EXIM-bank ook nog een afdeling van het departement van Internationale Handel en Industrie (EID/MITI) een vooraanstaande rol op exportgebied. In Duitsland zien we op het uitvoeringsniveau een tweedeling. Enerzijds is er een uitvoeringsorganisatie die verantwoordelijk is voor de uitvoering van de verzekerings- en garantiëprogramma's (Hermes). Anderzijds is er een loket waar de uitvoering van de exportfinancierings- en gebondenhulpprogramma's geschiedt (Kreditanstalt für Wiederaufbau (KfW)). Naast de uitvoering van genoemde programma's heeft KfW in Duitsland (evenals de EXIM-bank) ook de mogelijkheid zelf te participeren op de exportfinancieringsmarkt.

Hoewel dus op het oog sprake is van twee loketten, heeft de exporteur altijd met slechts één loket te maken. Reden hiervoor is dat bij een beroep op een van de programma's die KfW verzorgt, KfW een evt. aanvraag voor kredietverzekering ten behoeve van de klant zelf afhandelt.

In het Verenigd Koninkrijk speelt de overheidsinstelling Export Credits Guarantee Department (ECGD) een toonaangevende rol in het exportbeleid. Deze instelling, die valt onder het Ministerie van Handel en Industrie, is nl. verantwoordelijk voor de uitvoering van de verzekerings- en garantiëprogramma's en de exportfinancieringsprogramma's. Daarnaast is ECGD, naast de Overseas Development Administration (ODA) ook betrokken bij de uitvoering van de gebondenhulpprogramma's. De exportfinanciering wordt exclusief verstrekt door het commerciële bankwezen. ECGD stelt de banken in staat deze financiering te verstrekken tegen de minimum rentevoet (CIRR).

Bedacht dient te worden dat de specifieke inrichting van het exportbeleid in de verschillende landen sterk historisch bepaald is. Zo blijkt dat de creatie van een EXIM-bank in een bepaald land verklaard kan worden door het feit dat ten tijde van de oprichting van deze bank sprake was van een nog niet voldoende ontwikkelde exportfinancieringsmarkt. De overheid zag het in deze omstandigheid als haar taak zelf de exportfinanciering ter hand te nemen. Hetzelfde geldt bijv. voor Duitsland. KfW is direct na de Tweede Wereldoorlog opgericht met als doel financiering te verschaffen om zo de wederopbouw van Duitsland gestalte te geven, aangezien het commerciële bankwezen hiertoe onvoldoende in staat bleek te zijn (zie ook de oprichting van de Nationale Herstelbank (huidige Nationale Investeringsbank) in Nederland).

§3.2 Exportregelingen

In §1.3 zijn de verschillende categorieën exportregelingen die internationaal voorkomen, beschreven. In deze paragraaf zullen we per categorie exportregelingen aangeven welke regelingen in welke landen worden toegepast.

I) Verzekerings- en garantiëprogramma's

Alle van de door ons onderzochte landen kennen een exportkredietverzekeringinstrument. Zoals aangegeven in §1.3 zijn voor de relatieve concurrentiepositie van de exporteur, met name de volgende elementen van de exportkredietverzekering van belang: producten, premies en landendekkingsbeleid.

In een *vertrouwelijke* studie van de NCM worden de aangeboden middellange exportkredietverzekeringproducten vergeleken met de producten van vijf concurrerende buitenlandse uitvoeringsorganisaties (België, Duitsland, het VK, Frankrijk en de VS).

Daarnaast heeft de werkgroep, *op basis van vertrouwelijke gegevens*, het in Nederland gevoerde premie-en landendekkingsbeleid vergeleken met dat in andere OESO-lidstaten. Hieronder zullen de conclusies uit beide studies worden weergegeven. Hierbij dient aangetekend te worden dat de conclusies t.a.v. het premie- en landenbeleid met de nodige voorzichtigheid moeten worden geïnterpreteerd¹³.

1) **Polisvoorwaarden/productvergelijking**

Uit de internationale productvergelijking van de NCM blijkt dat de kwaliteit van de Nederlandse verzekeringsproducten alleszins vergelijkbaar is met de productkwaliteit van de andere landen die in dit onderzoek betrokken zijn. Het belangrijkste positieve onderscheid, hetgeen ook als zodanig door de Nederlandse exporteurs en banken wordt onderkend, is het feit dat Nederland als enige een negatieve risico-omschrijving kent in de polissen.

Wat door de exporteurs en banken als het meest negatief wordt ervaren is het feit dat Nederland (evenals Duitsland, Frankrijk, België, Zweden) geen 100%-dekking verleent i.t.t. Japan, VK, VS en Canada.

Bedacht moet hierbij wel worden dat het, uitgezonderd het VK, in deze laatste groep landen allemaal direct lenders betreft en dat de 100%-dekking met name geldt voor de door deze zelfde direct lenders verstrekte leningen. Sterker nog, in de meeste gevallen zijn exporteurs die gebruik maken van het direct-lendingproduct verplicht hierbij tevens de verzekering af te sluiten (dit geldt ook voor leningen van KfW die bij Hermes verzekerd moeten worden). Ook zij opgemerkt dat de 100%-dekking in Japan alleen geldt voor door de EXIM-bank verstrekte leningen. Transacties die bij EID/MITI, de officiële overheidsgesteunde kredietverzekeraar, worden verzekerd kennen geen 100%-dekking. Voorts moet bedacht worden dat, als het multilaterale werk van de OESO-premiegroep eenmaal geaccordeerd en geïmplementeerd is, er mogelijk een substantieel extra prijskaartje zal hangen aan 100%-dekking t.o.v. 95%-dekking. Vanaf dat moment zal de relatieve concurrentiepositie voor Nederlandse exporteurs verbeteren.

2) **Premies**

Uit de vergelijking van het Nederlandse premiesysteem met dat van andere IBO-landen blijkt dat de Nederlandse premies iets onder het gemiddelde niveau liggen. Ook als wij het premiebeleid vergelijken met dat in alle andere OESO-landen kan geconcludeerd worden dat het Nederlandse premieniveau voor het landenrisico/"sovereign" risico onder het gemiddelde van de OESO-landen ligt.

Opvallend hierbij is dat bij lage risicolanden de Nederlandse premies rond het OESO-gemiddelde liggen en bij hogere risicolanden onder dit gemiddelde. Daarnaast is gebleken dat naarmate de voor- en nafaancieringsperiode langer wordt Nederland relatief goedkoper wordt t.o.v. het OESO-gemiddelde.

Over de premies die andere verzekeraars rekenen voor b.v. het debiteurenrisico en

¹³ Bij het trekken van conclusies doen zich drie majeure problemen voor:

- 1) De data uit het onderzoek zijn niet gecorrigeerd voor verschillen tussen producten. Verschillen in de reikwijdte van de dekking, zoals een eventueel verschil in dekkingpercentage (90, 95 of 100%), evt. (gratis) dekking van koersrisico en achterstallighedsrente, lengte van de wachtperiode voordat schade wordt uitgekeerd, positieve vs. negatieve risico-omschrijvinge.d. zijn immers evenzeer van belang als verschillen in premieniveaus.
- 2) De OESO-data hebben slechts betrekking op de premies voor het landenrisico; een volledig beeld zou ook gegevens vergen t.a.v. het beleid van andere debiteuren dan de centrale monetaire autoriteiten.
- 3) De data weerspiegelen de situatie van eind 1995. Aangezien het landenbeleid een dynamischegrootheid is, kan de huidige situatie al weer flink afwijken van de situatie per eind 1995.

het fabricagerisico is vooralsnog geen adequate informatie beschikbaar. Deze premies zijn van belang aangezien die mede bepalend zijn voor de feitelijk in rekening te brengen premie.

3) **Landendekkingsbeleid**

Uit een vergelijking van het Nederlandse beleid met dat van de andere onderzochte landen rijst een beeld van een restrictiever Nederlands landenbeleid in de meer risicovolle landenklassen. Ook vergeleken met de andere OESO-landen blijkt dat NCM/Staat gemiddeld genomen restrictiever is dan de andere OESO-verzekeraars. Ook hier blijkt dat het Nederlandse beleid voor lagere risicolanden vergelijkbaar is met het gemiddelde van andere OESO-lidstaten. In de meer risicovolle landen blijkt het Nederlandse beleid daarentegen restrictiever dan gemiddeld.

Bij deze conclusie dient bedacht te worden dat een aantal andere OESO-verzekeraars (zeker in het geval van de onderzochte landen) soms op andere (b.v. politieke) gronden dekking verlenen waar dit uit risico-oogpunt niet verantwoord is. Een dergelijke "national interest account" benadering verhoudt zich echter niet met het internationale streven naar een meer risico-gerelateerde benadering van de exportkredietverzekering¹⁴. Indien het mogelijk zou zijn de beschikbare gegevens voor dergelijke gevallen te corrigeren, is het zeer wel denkbaar dat het Nederlandse landenbeleid minder afwijkt van het OESO-gemiddelde.

Het dynamische karakter van het gevoerde landenbeleid uit zich o.m. in het feit dat Nederland sedert de peildatum (eind 1995) op een kwart van de landen waarop toen geen dekking mogelijk was, nu wel dekkingsmogelijkheden heeft geopend. Net zoals in Nederland zullen ook andere landen inmiddels wijzigingen hebben doorgevoerd in het landenbeleid. Bovendien is onlangs een van de belangrijkste knelpunten van het Nederlandse beleid opgelost, doordat m.i.v. november 1996 het systeem van transactielimieten in het kader van het portefeuillebeheer vervangen is door het internationaal meer gangbare systeem van landenobligoplafonds¹⁵.

II) *Exportfinancieringsprogramma's*

Hieronder zal worden aangegeven welk exportfinancieringsstelsel (zie §1.3) in de door ons onderzochte landen wordt toegepast.

Rentesubsidiestelsel

Dit stelsel wordt toegepast in Nederland en België. Zoals blijkt uit hoofdstuk 2 wordt in Nederland het rentesubsidiestelsel alleen op matchingbasis ingezet. In België wordt dit stelsel gecombineerd met een stelsel van refinanciering, waardoor de exportkredieten tegen CIRR-niveau kunnen worden aangeboden.

Rentepositiestelsel

Het rentepositiestelsel is onder meer van kracht in het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Dit lijkt een financieel-economisch aantrekkelijk stelsel aangezien dit stelsel op lange termijn, uitgaande van een normale rentestructuur, tenminste budgettair neutraal is (zie §1.3). Hier staat tegenover dat bij een stijgende rentemarkt of bij een omgekeerde rente-

¹⁴ Zoals in paragraaf 2.3.1 beschreven kennen we in Nederland ook een soort "Nationale Interest Account" voor landen in Midden- en Oost-Europa. Deze maakt echter geen onderdeel uit van het reguliere exportkredietverzekeringsinstrument.

¹⁵ Het landenobligoplafond bepaalt het maximale bedrag tot waartoe verplichtingen op een bepaald land kunnen worden aangegaan.

structuur sprake is van omvangrijke budgettaire consequenties. Om deze risico's zo klein mogelijk te laten zijn, is het van belang een zo breed mogelijk geschakeerde rentepositieportefeuille op te bouwen. Dit leidt ertoe dat dit stelsel over het algemeen niet op matchingbasis maar op generieke wijze wordt aangeboden.

Refinancieringsstelsel

Dit stelsel wordt toegepast in Zweden en België. Opvallend in het Zweedse systeem is dat de refinancierende organisatie gedeeltelijk (40 à 50%) in private handen is.

Direct lendingstelsel

Het direct lendingstelsel wordt toegepast in de Verenigde Staten, Japan, Duitsland en Canada. In dit stelsel wordt de exportfinanciering in principe verstrekt door een overheidsorganisatie die zelf op de markt geld aantrekt. Dit heeft als voordeel dat de kosten die hiermee gepaard gaan vaak lager liggen dan die van private banken vanwege de hoge kredietwaardigheid van de Staat.

In de Verenigde Staten zie we een tendens waarbij de EXIM-bank steeds minder optreedt als verstrekker van exportfinanciering, maar dit overlaat aan het commerciële bankwezen.

III) Gebonden hulpprogramma's

In §1.3 hebben we voor de hulpprogramma's twee stelsels onderscheiden. Hieronder geven we aan welk stelsel in de door ons onderzochte landen wordt toegepast.

Gemengde kredietstelsel

Het gemengde kredietstelsel (commercieel- gemengd met concessioneel krediet) wordt toegepast in Frankrijk, Duitsland en Canada. In Duitsland bestaat hiernaast ook een zachte leningenprogramma, terwijl in Canada nog een zachte leningenprogramma op matchingbasis operationeel is.

In het Verenigd Koninkrijk en Nederland wordt het commerciële krediet gemengd met een directe schenking, terwijl in Zweden sprake is van een aantal experimenten met deze bijzondere variant. In het Verenigd Koninkrijk is een zachte leningenprogramma operationeel voor projecten/landen waarvoor het gemengde kredietprogramma niet effectief is.

Zachte leningenstelsel

Zoals reeds aangegeven in §1.3 kunnen we in dit stelsel een tweetal varianten onderscheiden nl. de kapitaalmarktvariant en de begrotingsmiddelenvariant.

De kapitaalmarktvariant van dit stelsel wordt toegepast in Zweden en in de Verenigde Staten. In de Verenigde Staten, waar de hoofddoelstelling van het verstrekken van gebonden hulp exportbevordering is, worden de zachte leningen slechts op matchingbasis verstrekt.

De begrotingsmiddelenvariant wordt onder meer in België en Japan toegepast. Volgens de Japanse wet zijn alle handelsgerelateerde Japanse ontwikkelingshulpfinancieringen, die tot doel hebben de economische samenwerking te bevorderen ongebonden, en vallen dus niet onder de eisen van de OESO-Consensus.

§3.3 Conclusies uit internationale vergelijking

In deze paragraaf zullen wij bezien in hoeverre de bevindingen uit de internationale vergelijking van de organisatorische vormgeving en de exportregelingen kunnen leiden tot verbeteringen van de in §1.4, voor het Nederlandse exportbeleid, nader uitgewerkte doelen van dit beleidsonderzoek. Ook zal worden ingegaan op mogelijke oplossingen die uit de internationale vergelijking naar voren komen voor de in §2.3 geschetste knelpunten. In

hoofdstuk 4 zullen de hier getrokken conclusies worden betrokken bij het opstellen van het Nederlandse model.

A) Organisatorische vormgeving

Algemeen kan worden gesteld dat de inrichting van het exportbeleid in de door ons onderzochte landen sterk bepaald is door de historische context. Bij de vertaling van de conclusies uit de internationale vergelijking voor de Nederlandse situatie (hoofdstuk 4) zal hiermee rekening moeten worden gehouden.

Effectiviteit:

Uit de beschrijving van het Nederlandse exportbeleid blijkt dat sprake is van verschillende afhandelingstrajecten voor aanvragen van de verschillende exportregelingen. Uit de internationale vergelijking blijkt dat in een aantal landen de verantwoordelijkheid voor verschillende categoriën exportprogramma's in één hand ligt. Echter in geen van de landen is echt sprake van één verantwoordelijke minister voor het gehele exportinstrumentarium. In hoeverre het concentreren van de verantwoordelijkheid leidt tot een grotere exportprestatie is a.g.v. de onvergelijkbaarheid van internationale kwantitatieve gegevens niet aan te geven.

Doelmatigheid:

Uit de internationale vergelijking komt naar voren dat in geen enkel land sprake is van concurrentie tussen uitvoeringsorganisaties.

Door het meer in één hand leggen van de uitvoering van de exportregelingen, zodat de beoordelingscriteria die gelden bij de afhandeling geïntegreerd kunnen worden behandeld, zou de duur van de afhandelingstermijn teruggebracht kunnen worden. Het creëren van één uitvoeringsorganisatie, zou mogelijk als gevolg van synergie-effecten daarnaast ook lagere uitvoeringskosten met zich brengen.

Doorzichtigheid:

Zoals aangegeven in hoofdstuk 2 kennen we in Nederland meer loketten, waar de exporteur terecht kan indien deze gebruik wenst te maken van een van de exportregelingen.

Uit de internationale vergelijking blijkt dat in een aantal landen sprake is van een eenduidig aanspreekpunt voor de exporteur. Hierbij kan een drietal varianten worden onderscheiden:

- a) **De EXIM-bank variant (VS, Canada, Japan).** Hierbij is in principe sprake van één loket voor de exporteur. Wel zien we in de verschillende landen waar een EXIM-bank actief is dat vaak nog andere organisaties betrokken zijn bij het exportbeleid.
Het kenmerkende aan een EXIM-bank is dat het hier gaat om een overheidsbank die zelf actief is op de exportfinancieringsmarkt.
- b) **Het Duitse model.** In Duitsland zijn twee uitvoeringsorganisaties primair betrokken bij het exportbeleid. Hermes verzorgt de verzekerings- en garantiëprogramma's en KfW de exportfinancierings- en gebonden hulpprogramma's. KfW heeft de mogelijkheid ook zelf actief te participeren op de exportfinancieringsmarkt. De exporteur in Duitsland wordt in alle gevallen slechts geconfronteerd met één loket.
- c) **Het Britse model.** In het Verenigd Koninkrijk speelt de overheidsinstelling ECGD een belangrijke rol in het exportbeleid. De ECGD verzorgt de verzekerings- en garantiëprogramma's en de exportfinancieringsprogramma's en is daarnaast, samen met ODA betrokken bij de gebonden hulpprogramma's. De exportfinanciering in het Verenigd Koninkrijk wordt geheel verzorgd door het commerciële bankwezen.

- In het Nederlandse rentesubsidieprogramma zijn n.a.v. aanbevelingen van de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport recent een aantal wijzigingen voorgesteld (zie §2.2). In de op 6 november door de Initiatiefgroep verzonden brief spreekt de Initiatiefgroep haar waardering uit voor deze aangekondigde wijzigingen. De voorgenomen wijzigingen in het rentesubsidiestelsels worden door het bedrijfsleven als een verbetering gekwalificeerd.

III) *Hulpfinancieringsprogramma's*

Uit de internationale vergelijking komen de volgende conclusies naar voren:

- Internationaal worden twee hoofdstelsels toegepast voor gebondend ontwikkelingshulpfinanciering: het gemengde kredietstelsel en het zachte leningenstelsel. In de meeste van de door ons onderzochte landen komt het zachte leningenstelsel voor (soms in combinatie met het gemengde kredietstelsel). In Nederland kennen we een bijzondere vorm van het gemengde kredietstelsel, waarbij een schenking gecombineerd wordt met een commerciële lening.
- De effectiviteit van het gemengde kredietstelsel is (in tegenstelling tot het zachte leningenstelsel) mede afhankelijk van een goede aansluiting met het exportkredietverzekeringinstrument. In het Verenigd Koninkrijk zien we dat voor landen waar deze aansluiting niet goed is, een zachte leningenstelsel geldt. In Nederland kennen we nu geen zachte leningenstelsel (meer) en blijkt dat voor een groot aantal landen (zie §2.3) geen sprake is van een goede "aansluiting" tussen het toegepaste gemengde kredietprogramma en het exportkredietverzekeringinstrument.
- In de Verenigde Staten zien we dat het verstrekken van gebonden hulp als enige hoofddoelstelling exportbevordering kent. Binnen de OESO-Consensus wordt geen gebonden ontwikkelingshulp toegestaan voor commercieel levensvatbare projecten¹⁶.

¹⁶ In 1992 zijn de Consensusregels met betrekking tot de inzet van gebonden hulp aanzienlijk verstrakt. Sindsdien is een aanzienlijke vlucht ontstaan naar de inzet van gebonden hulp in de uitzonderingscategoriën van de nieuwe regelgeving; zo wordt van alle door OESO-landen verstrekte gebonden hulp inmiddels meer dan 50% ingezet op projecten niet vallende onder de commerciële haalbaarheidstoets. Een duidelijke illustratie van de stelling dat exportbevordering in tal van landen een zeker zo belangrijk doelstelling onder het ontwikkelingshulpbeleid is.

4 HET NEDERLANDSE MODEL

In de beschrijving van het exportbeleid in de onderzochte landen (incl. Nederland) is een tweedeling aangebracht tussen enerzijds de organisatorische vormgeving van het exportbeleid en anderzijds de exportregelingen zelf. In dit hoofdstuk zal deze ingeslagen weg worden vervolgd, waarbij een model wordt ontwikkeld dat bij moet dragen aan een effectiever, doelmatiger en doorzichtiger exportbeleid. In §4.1 zal allereerst kort worden ingegaan op mogelijke verbeteringen in de organisatorische vormgeving op het politieke en ambtelijke niveau. Vervolgens zal in §4.2 het nieuwe model worden gepresenteerd voor de vormgeving op het uitvoeringsniveau. In §4.3 zal een aantal alternatieven worden beschreven voor bestaande Nederlandse exportregelingen, waarna dit hoofdstuk zal worden afgesloten met een toetsing van het opgestelde model aan de doelstellingen van dit onderzoek.

§4.1 De organisatorische vormgeving: politiek en ambtelijk niveau

Uit de internationale vergelijking blijkt dat de inrichting van het exportbeleid in de onderzochte landen erg divers is en dat deze grotendeels historisch is bepaald. Grosso modo zijn er drie modellen die in het kader van dit onderzoek interessant lijken, nl. de EXIM-variant, het Duitse model en het Britse model. In hoofdstuk 3 is ingegaan op de karakteristieken van deze modellen.

In deze paragraaf zullen we, redenerend vanuit de specifieke kenmerken en achtergronden van het Nederlandse (export-)beleid en gebruikmakend van een aantal elementen uit de genoemde drie modellen, een alternatieve inrichting van het Nederlandse exportbeleid presenteren. Dit model heeft alleen betrekking op het uitvoeringsniveau. Alvorens hier uitvoerig bij stil te staan, zal eerst kort worden ingegaan op het politieke en het ambtelijke niveau.

A) *Het politieke niveau*

Zoals wij in de internationale vergelijking hebben gezien, is in alle onderzochte landen sprake van een gedeelde verantwoordelijkheid voor het exportbeleid. Deze pluriformiteit op politiek niveau staat los van de vormgeving (een loket of niet) op het uitvoerende niveau. De pluriformiteit is verklaarbaar doordat de verschillende exportregelingen allemaal een andere invalshoek kennen. Uiteindelijk hebben ze alle weliswaar een exportbevorderend aspect, maar de randvoorwaarden kunnen nogal verschillen. Indien in de toekomst de doelstellingen van de verschillende regelingen dichter bij elkaar komen te liggen, wordt de optie van bijvoorbeeld één verantwoordelijke minister voor het gehele instrumentarium reëler.

Om een zo goed mogelijke afstemming van de verschillende exportregelingen te bevorderen, is het van belang goed te kijken naar mogelijkheden om op het ambtelijke- en uitvoeringsniveau prikkels in te bouwen om deze afstemming te bewerkstelligen.

B) *Het ambtelijke niveau*

Het ambtelijke niveau is in Nederland een afspiegeling van het politieke. In principe geldt dat elke regeling een eigen ambtelijk traject kent. Wel zijn vaak dezelfde departementen betrokken bij de verschillende regelingen.

De afhandeling van de aanvragen zou uit doelmatigheidsoverwegingen zoveel mogelijk

B) Exportregelingen

Conclusies t.a.v. de exportregelingen uit de internationale vergelijking dienen m.n. ter verbetering van de effectiviteit van het Nederlandse exportbeleid.

Hieronder zal voor de drie voornaamste exportregelingen worden aangegeven welke conclusies kunnen bijdragen tot een verbetering van de effectiviteit.

I) *Verzekeringsprogramma's*

Uit de internationale vergelijkingen van de producten, het premie- en het landendekkingsbeleid van de exportkredietverzekering komt naar voren dat Nederland gemiddeld genomen redelijk "schoot" t.o.v. de overige landen die zijn onderzocht.

T.a.v. de producten geldt dat de negatieve risico-omschrijving de relatieve concurrentiepositie van de Nederlandse exporteur versterkt. Het feit dat een transactie niet voor 100% gedekt kan worden onder het Nederlandse instrument leidt onder de huidige internationale regelgeving tot een verzwakking van de concurrentiepositie t.o.v. landen die wel 100% dekken.

De door Nederland gehanteerde premieniveaus voor het landenrisico liggen gemiddeld genomen lager dan in de overige onderzochte landen. Daarentegen blijkt uit de vergelijking van het landendekkingsbeleid dat Nederland restrictiever is dan de overige onderzochte landen.

Bedacht dient te worden dat het in WTO-verband overeengekomen streven naar kostendekkendheid van de exportkredietverzekering een behoedzaam beleid rechtvaardigt.

II) *Exportfinancieringsprogramma's*

Internationaal zijn vier stelsels van exportfinanciering geschetst, nl. het rentesubsidie-, het rentepositie-, het refinancierings- en het direct lendingstelsel. De internationale vergelijking leidt tot de volgende bevindingen:

- Van de door ons onderzochte landen (excl. Nederland) hebben vier landen gekozen voor een vorm van het direct lendingstelsel, twee landen kennen een rentepositiestelsel, één land kent een rentesubsidiestelsel gecombineerd met een refinancieringsstelsel en één land kent een refinancieringsstelsel. Nederland kent een rentesubsidiestelsel op matchingbasis.
- Aan het in Nederland toegepaste rentesubsidiestelsel zijn per definitie kosten verbonden. In Nederland worden deze kosten (zoveel mogelijk) geminimaliseerd door de rentesubsidie alleen op matchingbasis aan te bieden. In andere stelsels zijn de budgettaire kosten grotendeels afhankelijk van de rentemarkt. Dit betekent dat dat in bepaalde jaren sprake kan zijn van baten voor de overheid tegenover kosten in andere jaren. De budgettaire risico's in deze stelsels zijn echter veel groter dan in het rentesubsidiestelsel.
- In het rentesubsidie- en het rentepositiestelsel wordt de kredietverlening verzorgd door het particuliere bankwezen, terwijl in het refinancieringsstelsel de kredietverlening via het bankwezen plaatsvindt. In het direct lendingstelsel vindt kredietverlening plaats door de Staat dan wel een aan de Staat gelieerde organisatie.
- In de Verenigde Staten zien we dat het belang van direct lending afneemt. Sinds de jaren '80 is een ontwikkeling gaande waarbij de exportfinanciering meer en meer door het commerciële bankwezen wordt aangeboden. Door het verstrekken van een 100% garantie onder het exportkredietverzekeringsbeleid stelt de EXIM-bank het commerciële bankwezen in staat is zich tegen relatief lage kosten te funden.

toevertrouwd moeten worden aan de uitvoeringsorganisaties. Hiervoor is het van belang dat sprake is van een heldere mandatering van de uitvoeringsorganisaties. Voor stroomlijning op ambtelijk niveau ziet de werkgroep in theorie de volgende twee mogelijkheden:

1. Stuurgroep boven bestaande ambtelijke commissies

Ter verbetering van de coördinatie in de huidige situatie kan boven de bestaande ambtelijke commissies een stuurgroep worden ingesteld. De afzonderlijke commissies rapporteren achteraf periodiek aan de stuurgroep.

2. Gecoördineerde behandeling in één adviescommissie

Bestaande ambtelijke commissies worden geïntegreerd in een adviescommissie, die in het geval van conflicterende belangen advies kan uitbrengen. Daarnaast heeft deze commissie ook een taak bij het formuleren van uitgangspunten en beleid op hoofdlijnen.

De eerste optie betekent het creëren van een nieuwe laag, waarbij mogelijk ook weer afstemmingsproblemen zullen opdoemen. Deze optie acht de werkgroep dan ook niet wenselijk.

De tweede optie wordt meer reëel geacht. Met de introductie van nieuwe instrumenten (denk bijv. aan de investeringsbevorderende instrumenten die een steeds grotere rol gaan spelen) neemt de behoefte aan coördinatie en afstemming nu al toe. In het geval sprake is van conflicterende belangen, die weerspiegeld worden in aansluitingsproblemen tussen de verschillende regelingen, is het gewenst dat sprake is van een gecoördineerde behandeling in een adviescommissie¹⁷.

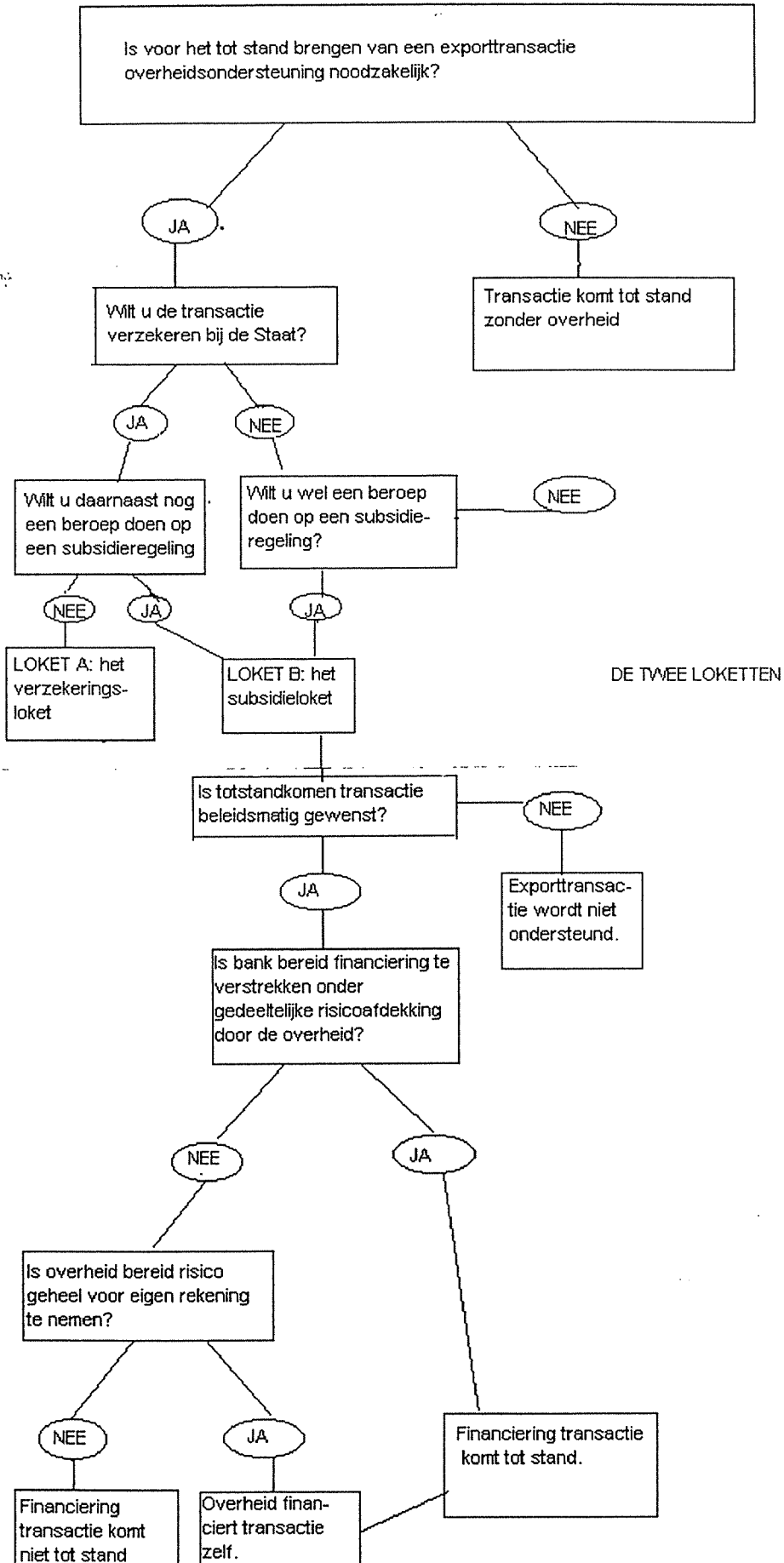
§4.2 De organisatorische vormgeving: uitvoeringsniveau "Het Nederlandse model" (zie schema blz.24)

Als algemeen uitgangspunt voor ons model geldt dat exporttransacties en de financiering hiervan in principe door marktpartijen tot stand moeten worden gebracht. Dit houdt o.a. in dat de overheid niet in concurrentie zal treden met private organisaties die reeds op de exportmarkt actief zijn. Dit uitgangspunt sluit aan bij het kabinetsbeleid zoals verwoord in het eindrapport van de MDW-werkgroep "Markt en Overheid"¹⁸. Dit uitgangspunt heeft als consequentie dat een EXIM-bank die in concurrentie met het commerciële bankwezen exportfinanciering aanbiedt, niet opportuun is. Daarnaast betekent dit uitgangspunt dat overheidsondersteuning van de export alleen dan gewenst is indien dit noodzakelijk is uit het oogpunt van het creëren van een "level playing field" voor de Nederlandse exporteur.

¹⁷ Dit laat onverlet dat, gezien de politieke verantwoordelijkheidsverdeling bestaande besluitvormingsprocedures gehandhaafd blijven.

¹⁸ Dit eindrapport is per brief van 8 april 1997 door de ministers van EZ en Justitie aangeboden aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten Generaal (kamernr. 24 036 nr. 45).

HET NEDERLANDSE MODEL (2 LOKETTEN)



Ten aanzien van de overheidsbetrokkenheid bij exporttransacties kan een onderscheid worden gemaakt tussen:

- a) op termijn *kostendekkende* regelingen (veelal verzekerings- en garantieregelingen¹⁹);
- b) *niet-kostendekkende* regelingen (veelal subsidiereregelingen).

ad a) Op termijn kostendekkende (garantie)regelingen

Het betreft hier regelingen waarbij de overheid optreedt als garantieverstrekker met als doel de exportfinanciering, verzorgd door het commerciële bankwezen, te faciliteren. Het gaat hier om (quasi) marktconforme regelingen.

De bestaansgrond van deze categorie regelingen kan worden gelegitimeerd door de langere tijdshorizon die de overheid heeft in vergelijking met de marktpartijen.

In de huidige Nederlandse situatie geldt de exportkredietverzekering als een voorbeeld van zo'n (quasi) marktconforme regeling. Hierbij wordt aan de exporteur marktconforme tarieven in rekening gebracht.

ad b) Subsidiereregelingen

Er kunnen twee verschillende soorten subsidiereregelingen onderscheiden worden:

- a) regelingen die exporteurs direct (financieel) ondersteunen bij het totstandbrengen van concrete exporttransacties
- b) regelingen gericht op ondersteuning van het exportbevorderingsbeleid in het algemeen.

Reden voor het verstrekken van een subsidie voor de eerste categorie subsidiereregelingen kan bijvoorbeeld zijn dat, naast de economische, ook andere maatschappelijke overwegingen een rol spelen bij het tot stand (laten) komen van een exporttransactie (bijv. bevorderen van welvaart in ontwikkelingslanden). Een andere reden kan zijn dat (buitenlandse) overheden actief buitenlandse concurrenten ondersteunen.

In Nederland kennen we het ORET en MILIEV-programma, die beiden onder deze categorie subsidiereregelingen vallen. Ook het Besluit Subsidies Exportfinanciering, behorend tot de programma's onder het rentesubsidiestelsel, valt onder deze categorie. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben gezien, zijn er internationaal andere exportfinancieringsstelsels actief, die meer een garantiarakter hebben (bijv. het rentepositiestelsel) en als zodanig eerder onder de garantieregelingen geschaard moeten worden²⁰.

De tweede categorie subsidiereregelingen heeft een meer voorwaardenscheppend karakter. Aangezien deze categorie behoort tot de categorie "overige regelingen" die geen deel heeft uitgemaakt van de internationale vergelijking, zullen wij ons bij de beschrijving van het Nederlandse model verder beperken tot de eerste categorie.

¹⁹ Overigens zijn niet alle verzekerings- en garantieregelingen kostendekkend. Voor de exportkredietverzekering geldt dat in principe sprake is van een kostendekkende regeling. De enige reden dat de overheid de verzekering voor de rekening neemt, is het feit dat de overheid een langere tijdshorizon heeft dan marktpartijen. Daarentegen zijn er ook regelingen (bijv. de lease-faciliteit voor Midden- en Oost-Europa) die weliswaar een verzekeringskarakter hebben, maar waar het risico van niet-terugbetalen dusdanig groot is, dat sprake is van een ex ante kasafdekking door de overheid. In ons model valt laatstgenoemde regeling dan ook onder de niet-kostendekkende regelingen.

²⁰ Hierbij dient opgemerkt te worden dat, zoals eerder aangegeven, programma's behorende tot het rentepositiestelsel budgettair minder goed beheersbaar zijn, aangezien de kosten samenhangen met de situatie op de rentemarkt.

De uitvoering van de exportregelingen

In hoofdstuk 2 is aangegeven dat het Nederlandse bedrijfsleven de huidige uitvoeringsstructuur als ondoorzichtig bestempelt. Rekening houdend met dit gegeven en constaterend dat, ondanks de verschillende achtergronden, in veel van de onderzochte landen sprake is van een bundeling in de uitvoering, lijkt een meer geïntegreerde uitvoeringsstructuur wenselijk. Hierbij zou aangesloten moeten worden bij het gemaakte onderscheid tussen marktconforme en niet-marktconforme regelingen. Dit betekent dat in het Nederlandse model de uitvoering van de exportregelingen toevertrouwd wordt aan twee uitvoeringsorganisaties. Voor het antwoord op de vraag welke rechtsvorm voor de organisaties van toepassing zou moeten zijn, nemen we de door het Kabinet overgenomen denkstappen uit het rapport "Verantwoord Verzelfstandigen" als uitgangspunt²¹.

Voor de (quasi) marktconforme (garantie)regelingen geldt dat sprake is van een collectief belang, waardoor de overheid in beginsel een verantwoordelijkheid heeft. De uitvoering van deze regelingen moet, gezien het marktconforme karakter, echter niet door de overheid zelf gebeuren, maar door **private marktpartijen**. De mogelijkheid deze regelingen uit te voeren dient in beginsel open te staan voor zich kwalificerende ondernemingen uit de betreffende branche. Concurrentieprikkels kunnen immers bijdragen aan een zo doelmatig mogelijke uitvoering van de regelingen. Wel zullen de (mogelijke) meerkosten van meer uitvoerders daartegen moeten worden afgewogen.

Voor de niet-marktconforme (subsidie)regelingen geldt dat eveneens sprake is van een collectief belang. Gezien het karakter van deze regelingen en de onwenselijkheid van kruisbestuiving tussen private en publieke activiteiten, ligt het voor de hand dat de overheid een hechte relatie onderhoudt met de uitvoeringsorganisatie.

Aangezien het voor de coördinatie van de uitvoering van de verschillende regelingen wel wenselijk is de uitvoering op afstand van het verantwoordelijke departement te plaatsen, zou gekozen moeten worden voor een overheidsagentschap, danwel een publiek/private onderneming. Voordeel van uitvoering door een private onderneming is dat samenwerking met (financiële) instellingen mogelijk is. Wel dient sprake te zijn van een strikte scheiding tussen de uitvoering van de subsidieregelingen enerzijds en de private activiteiten van de onderneming anderzijds.

Om de doorzichtigheid nog verder te vergroten is het wenselijk dat als een exporteur een beroep doet op het loket voor de niet-marktconforme regelingen, dit loket, indien gewenst, een eventuele aanvraag voor een marktconforme regeling voor zijn rekening neemt. Dit leidt er toe dat een exporteur in alle gevallen, waarin hij een beroep doet op de overheid om directe exportsteun, met slechts één loket geconfronteerd kan worden. De werkgroep is van mening dat hiermee de toegankelijkheid van het instrumentarium voor met name de kleinere bedrijven sterk wordt verbeterd.

De nieuwe vormgeving van de uitvoeringsstructuur zal niet per definitie leiden tot een effectiever exportbeleid. Hiervoor is het namelijk noodzakelijk dat de aan de verschillende instrumenten ten grondslag liggende beleidsmatige uitgangspunten beter op elkaar gaan aansluiten. Wel kan een meer geïntegreerde organisatiestructuur de noodzakelijke doorzichtigheid bevorderen en een stimulans zijn de samenhang binnen het instrumentarium verder te bevorderen.

²¹ Betreft een rapportage van de commissie Sint, opgesteld in opdracht van het beraad van secretarissen-generaal, d.d. 14 september 1994.

De financiering van exporttransacties onder het Nederlandse model

Financiering van transacties naar landen die gedekt worden door het (quasi) marktconforme instrument

Centraal in het Nederlandse model staat het uitgangspunt: "de markt laten doen wat de markt kan". In de praktijk betekent dit dat exporttransacties die met behulp van (quasi) marktconforme regelingen tot stand kunnen worden gebracht, net als in de huidige situatie, door het private bankwezen dienen te worden gefinancierd. Onder het huidige Nederlandse instrumentarium betekent dit dat de financiering van exporttransacties die van overheidswege ondersteund worden door het exportkredietverzekeringsinstrument, door het commerciële bankwezen moet geschieden.

Ook als voor het totstandkomen van een exporttransactie, naast een beroep op de (quasi) marktconforme regelingen een beroep moet worden gedaan op een subsidie-instrument, dient de financiering plaats te vinden door het commerciële bankwezen. Kijkend naar het huidige Nederlandse instrumentarium betekent dit dat het commerciële bankwezen de financiering verzorgt van transacties waarvoor ORET- of MILIEV-ondersteuning beschikbaar is en waarvoor (her)verzekering mogelijk is onder het exportkredietverzekeringsinstrument. Ook exportfinancieringen die voor rekening en risico van het commerciële bankwezen worden verstrekt, dan wel onder het reguliere exportkredietverzekeringsinstrument worden gegarandeerd, kunnen in aanmerking komen voor rentesteun onder het BSE.

Het bovenstaande is in overeenstemming met de huidige praktijk: de exportfinanciering wordt, al dan niet gefaciliteerd door een overheidssubsidie, verstrekt door de commerciële banken, die in ruil daarvoor een gedeelte van het risico (de overheid "dekt" immers maximaal 95% van de transactie) voor hun rekening nemen.

Financiering van transacties naar landen die niet gedekt worden door het (quasi) marktconforme instrument

De vraag die nu naar voren komt, luidt: Is het wenselijk dat de overheid exporttransacties faciliteert indien geen beroep kan worden gedaan op een (quasi) marktconforme regeling en zo ja, wie verzorgt dan de financiering van deze exporttransacties? Deze laatste vraag is interessant voor de organisatorische vormgeving onder het Nederlandse model.

De potentiële exporttransacties waar we hier over praten, zijn transacties op dusdanig risicovolle landen dat het reguliere exportkredietverzekeringsinstrument geen dekking biedt. Gezien het grote risico (van niet terugbetalen) is het commerciële bankwezen niet bereid, ongedekt, exportfinanciering aan te bieden. Er is met andere woorden, in de huidige situatie, geen sprake van een markt voor de financiering van dit soort transacties. De beperkingen die het door ons geformuleerde algemene uitgangspunt stelt aan het overheidsoptreden zijn hier in principe dus niet van toepassing.

Indien en voor zover de overheid het beleidsmatig wenselijk vindt een faciliteit te creëren om transacties naar landen die niet of niet in voldoende mate gedekt worden door het (quasi) marktconforme instrument, te ondersteunen²², rijst de vraag wie verantwoordelijk moet zijn voor de financiering van de hier bedoelde exporttransacties en voor de organisatie.

In eerste instantie zou gekeken moeten worden in hoeverre het commerciële bankwezen bereid is, financiering te verstrekken onder een gedeeltelijke risico-afdekking door de

²² In §4.2 wordt nader ingegaan op mogelijke instrumenten die hiertoe kunnen worden ingezet.

overheid. Indien het bankwezen hiertoe bereid blijkt (en dus een deel van het risico op zich neemt), kan aangenomen worden dat de kans op terugbetaling groot is. Voor transacties op landen waarvoor het bankwezen bereid is, met aanvaarding van een eigen risico, de financiering te verzorgen zouden SENO-achtige instrumenten (zie §2.3.1) ingezet kunnen worden.

Indien de commerciële banken besluiten voor een bepaalde exporttransactie geen financiering beschikbaar te stellen, omdat zij oordelen dat de transactie te riskant is, zijn er twee mogelijkheden:

- a) de transactie komt niet tot stand;
- b) de overheid is bereid om de risico's geheel voor haar rekening te nemen.

Mocht de overheid bereid blijken te zijn om de risico's geheel af te dekken, is het voor de overheid budgettair aantrekkelijker de financiering zelf te verzorgen, aangezien:

- de kosten waartegen de overheid geld kan lenen lager zijn dan voor het commerciële bankwezen;
- de overheid in het geval van een 100% garantie ook de winststopslag van de commerciële banken dient af te dekken.

Indien de overheid zelf de financiering verzorgt, zal de uitvoeringsorganisatie van niet-marktconforme regelingen (onder garantie van de Staat) in staat moeten zijn zelf bancaire activiteiten te verrichten. Dit is niet strijdig met het algemene uitgangspunt, daar de uitvoeringsorganisatie niet in concurrentie treedt met het commerciële bankwezen.

Bij de uitvoering van alle regelingen dienen uiteraard de internationaal overeengekomen uitgangspunten en regels in acht genomen te worden.

§4.3 De exportregelingen in het Nederlandse model

In § 3.2 zijn de verschillende exportregelingen die internationaal voorkomen, beschreven. In deze paragraaf zal worden gezien in hoeverre het huidige Nederlandse instrumentarium, gezien ook het in de vorige paragraaf beschreven Nederlandse model, aanpassing behoeft. Hiertoe zullen wij de verschillende exportregelingen de revue laten passeren.

De exportkredietverzekering

Het in Nederland gevoerde beleid t.a.v. de exportkredietverzekering komt in grote lijnen overeen met het beleid dat in de door ons onderzochte landen wordt gevoerd. De producten zijn ongeveer vergelijkbaar en de premies liggen zelfs iets onder het gemiddelde van de andere landen uit het onderzoek. Wel blijkt dat in het buitenland het landendekkingsbeleid gemiddeld genomen wat ruimer is dan in Nederland. Dit wordt m.n. veroorzaakt doordat het in een aantal landen mogelijk is de risico's op zeer risicovolle landen te dekken ten laste van een zg. "national interest account". De werkgroep is van mening dat het, gezien ook de internationale afspraken rondom de exportkredietverzekering (kostendekkendheid op lange termijn), niet wenselijk is het landendekkingsbeleid te verruimen.

Het Besluit Subsidies Exportfinanciering (BSE)

Het in Nederland toegepaste instrument om de exportfinanciering, verzorgd door de banken, te ondersteunen, wordt in geen van de onderzochte landen op dezelfde wijze toegepast. Onder het in Nederland toegepaste BSE vindt op matchingbasis rente-overbrugging tot CIRR-niveau plaats, in de vorm van een subsidie.

In vijf van de onderzochte landen is sprake van een overheidsbank die zelf exportfinanciering tegen CIRR-niveau aanbiedt. Zoals in §4.1 aangegeven, is het creëren van een

overheidsbank strijdig met het algemene uitgangspunt van het Nederlandse model, zodat deze mogelijkheid afvalt. In een aantal andere landen zien we dat de overheid aan de financierende banken de garantie biedt dat zij de financiering tegen CIRR-niveau kunnen aanbieden (het zg. rentepositiestelsel). Hierbij is over het algemeen sprake van een automatische rente-overbrugging. Hoewel dit stelsel bij een normale rentestructuur ook uit financieel oogpunt erg aantrekkelijk kan zijn, is dit stelsel budgettair slecht beheersbaar. Het stelsel kan namelijk in enig afzonderlijk jaar een forse budgettaire belasting opleveren. Evenwel zou hiervoor via reservering in winstgevende jaren (tenminste gedeeltelijk) soulaas voor kunnen worden gevonden.

Het uitgangspunt van het Nederlandse model is "de markt moet doen wat de markt kan". Voor het exportbeleid betekent dit ook dat de overheid alleen faciliterend moet optreden indien dit uit het oogpunt van het creëren van een "level playing field" gewenst is. Op transactieniveau betekent dit dat alleen de financiering van transacties waarbij sprake is van een door de overheid gesteunde buitenlandse concurrent, door de Nederlandse overheid ondersteund zou moeten worden.

Hier staat tegenover dat aan het matchingsysteem relatief grote uitvoeringslasten verbonden zijn. Aangezien de exporteur moet aantonen dat sprake is van concurrentie wordt de slagvaardigheid ook negatief beïnvloed. De voor China en Indonesië geldende rente-overbruggingsfaciliteit biedt wel helderheid, omdat op voorhand financiering tegen CIRR-niveau kan worden aangeboden.

Ter verbetering van de effectiviteit van het huidige instrument ziet de werkgroep een tweetal mogelijkheden:

- a) het creëren van een automatische rente-overbruggingsfaciliteit op de zg. "spoiled markets", terwijl voor de overige landen het huidige matchinginstrument van toepassing blijft;
- b) het invoeren van een generiek rentepositiestelsel. Zoals in §3.2 aangegeven is het uit risico-spreidingsoogpunt gewenst dat een rentepositiestelsel een generiek karakter heeft.

Eventuele extra uitgaven zullen gedekt moeten worden binnen de Homogene Groep Internationale Samenwerking.

De programma's ORET en MILIEV

Beide gebonden hulpprogramma's die in Nederland worden ingezet, combineren een schenking met een commerciële lening en zijn dus een bijzondere vorm van gemengd krediet. Aangezien het voor het totstandkomen van een transactie, gefinancierd m.b.v. een gemengd krediet, van belang is dat de commerciële lening kan worden (her)verzekerd bij de overheid, is de effectiviteit van gemengde kredietprogramma's mede afhankelijk van het gevoerde exportkredietverzekeringsbeleid.

Internationaal zien we dat sommige landen die een gemengd kredietenstelsel kennen, daarnaast een aanvullend zachte leningenprogramma beschikbaar hebben voor transacties waarbij geen beroep op de exportkredietverzekering kan worden gedaan. Andere landen kennen alleen een vorm van een zachte leningenstelsel.

Indien de Staat het om beleidsmatige redenen wenselijk vindt exporttransacties op (ontwikkelings-)landen te ondersteunen die onder de huidige NCM-normen niet in aanmerking komen voor een verzekerd krediet, zou de volgende lijn kunnen worden gehanteerd. Voor transacties op landen, waarvoor de banken bereid zijn tegen een eigen risico de financiering te verzorgen, kan een garantiefonds worden opgericht dat het budgettaire risico

afdekt dat de Staat loopt (een soort SENO-constructie). Mochten de banken uit zakelijke overwegingen niet bereid zijn de financiering te verstrekken, is de vraag actueel of de overheid de transactie desondanks wil ondersteunen. Als het antwoord op deze vraag "ja" is, zou de overheid de financiering zelf moeten verzorgen.

In bijlage 7 wordt een overzicht gegeven van mogelijke instrumenten, die in dit geval toegepast kunnen worden.

Budgettaire afdekking van eventueel nieuw op te richten instrumenten zou moeten komen uit²³:

- het bestaande budget van de Homogene Groep Internationale Samenwerking (HGIS).
- de jaarlijkse beschikbare intensiveringsruimte van HGIS. Aangezien het HGIS-plafond is vastgesteld op 1,1% van het BNP, betekent dit dat er jaarlijks ruimte ontstaat, samenhangend met een stijging van het BNP.

Naast instrumenten die concrete exporttransacties ondersteunen kennen we in Nederland nog een groot aantal andere subsidie-instrumenten die een meer voorwaardenscheppend karakter hebben. Deze instrumenten, die deels ook betrekking hebben op het midden- en kleinbedrijf, hebben geen onderdeel uitgemaakt van de internationale vergelijking en zijn daarom buiten het Nederlandse model gehouden. Aangezien het hier gaat om een groot aantal instrumenten, die door verschillende organisaties worden uitgevoerd, lijkt het de werkgroep nuttig dat de betrokken bewindslieden voor de hun regarderende instrumenten bezien hoe deze instrumenten geplaatst kunnen worden binnen het Nederlandse model.

§4.4 Conclusies

In dit hoofdstuk is een model geschetst voor de toekomstige organisatorische vormgeving van het exportbeleid in Nederland. Dit model is tot stand gekomen door een aantal typische Nederlandse beleidsuitgangspunten te combineren met ervaringsgegevens die uit de internationale vergelijking naar voren zijn gekomen. Hieronder zullen we dit Nederlandse model toetsen aan de doelstellingen van dit rapport:

- **Verbetering effectiviteit:** De effectiviteit van het exportbeleid zal niet direct verbeterd worden door wijzigingen in de organisatorische vormgeving van het exportbeleid. Wel is in het Nederlandse model sprake van een meer geïntegreerde organisatiestructuur, waardoor de samenhang binnen het instrumentarium zal worden bevorderd. Deze structuur vormt een noodzakelijke, maar nog geen voldoende voorwaarde voor een verbetering van de effectiviteit.

Voor een verbetering van de effectiviteit is het m.n. van belang dat de beleidsmatige uitgangspunten van de verschillende exportinstrumenten beter op elkaar aansluiten.

Ten aanzien van het exportkredietverzekeringsbeleid is de werkgroep van mening dat het Nederlandse beleid vergelijkbaar is met dat in de andere onderzochte landen. Wijziging van het beleid o.b.v. de uitgevoerde vergelijking ligt dan ook niet voor de hand.

Het in Nederland toegepaste rentesubsidiestelsel op matchingbasis komt in geen van de onderzochte landen voor. Ter verbetering van de effectiviteit zou overwogen

²³ De vertegenwoordiger van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking in de werkgroep geeft aan dat de intensiveringsruimte al vol zit en dat sanering van het bestaande instrumentarium niet voldoende oplevert om financiering binnen het bestaande (exportondersteunings-)budget, voorzover non-ODA, te vinden.

kunnen worden de automatische rente-overbruggingsfaciliteit uit te breiden naar alle zg. "spoiled markets". Een andere mogelijkheid is het invoeren van een generiek renteoppositiestelsel.

Indien uit beleidsmatig oogpunt gewenst, zouden exporttransacties op ontwikkelingslanden ondersteund kunnen worden, die onder het huidige ORET/MILIEV-instrument niet tot stand komen. Hiertoe zou het commerciële bankwezen in staat moeten worden gesteld de transactie te financieren, waarbij de Staat een gedeelte van het risico voor de rekening neemt. De budgettaire afdekking zou kunnen geschieden middels het opbouwen van een garantiefonds. Mochten de banken uit zakelijke overwegingen niet bereid blijken de financiering te verzorgen, zou de overheid dit, indien gewenst, kunnen doen.

- **Verbetering doelmatigheid:** In het Nederlandse model staat de uitvoering van de (quasi) marktconforme regelingen open voor zich kwalificerende ondernemingen uit de branche. Hierdoor wordt de mogelijkheid gecreëerd dat meer dan één onderneming verantwoordelijk wordt voor de uitvoering van deze regelingen. Wel zullen de doelmatigheidswinsten a.g.v. de concurrentieprikkel moeten worden afgewogen tegen de mogelijke meerkosten samenhangend met meer uitvoerders. De uitvoering van de niet-marktconforme (subsidie)regelingen wordt daarentegen toevertrouwd aan één, op afstand van de overheid geplaatste, uitvoeringsorganisatie. Reden hiervoor is dat een concurrentieprikkel in dit geval niet zal werken daar geen sprake is van een marktsituatie voor dit soort regelingen. Door de concentratie van dit soort regelingen in één uitvoeringsorganisatie kunnen mogelijk synergie-effecten ontstaan, die leiden tot lagere uitvoeringskosten. De exportfinanciering wordt in principe verstrekt door het commerciële bankwezen. Door de banken een gedeelte van het risico verbonden aan de financiering van exporttransacties voor hun rekening te laten nemen, wordt een zakelijk verantwoorde afweging mede gestimuleerd.
- **Verbetering doorzichtigheid:** Voor de ondersteuning van concrete exporttransacties kent het Nederlandse model twee loketten. Aan het ene loket kan een beroep worden gedaan op door de overheid ingestelde marktconforme (garantie)regelingen. Aan het andere loket kan de exporteur/financierende bank terecht indien men een beroep wil doen op een van de niet-marktconforme (subsidie) regelingen. Aangezien de mogelijkheid wordt gecreëerd dat, indien een aanvraag wordt gedaan voor een subsidieregeling het betreffende (niet-marktconforme) loket ook een eventuele aanvraag voor een (quasi) marktconforme regeling voor zijn rekening neemt, wordt bereikt dat de exporteur zich in alle gevallen tot slechts één loket hoeft te wenden. T.o.v. de huidige situatie waar in ieder geval sprake is van drie loketten (NCM, Senter en DGIS), leidt het Nederlandse model dus tot een verbetering van de doorzichtigheid, m.n. voor de kleinere bedrijven.

Bijlage 1

Samenstelling van de werkgroep Samenhang exportinstrumentarium

drs. R. den Dunnen, <i>voorzitter</i> ,	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Secretaris-Generaal
drs. J.H.M. de Pooter, <i>secretaris</i> ,	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. W.J.P. Geerts, <i>lid</i> ,	Ministerie van Algemene Zaken
drs. A. van Ravenstein, <i>lid</i> ,	Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal Buitenlands Economisch Beleid
drs. J.H. Schellekens, <i>lid</i> ,	Ministerie van Economische Zaken, Directoraat-Generaal Buitenlands Economisch Beleid
drs. A.W.F. Roos, <i>lid</i> ,	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden
drs. R. Keller, <i>lid</i> , (tot 1-1-'97)	Ministerie van Financiën, Directie Exportkredietverzekerings- en Investeringsgaranties
mr. L.C.F.A.J.S. de Leur, <i>lid</i> , (vanaf 1-1-'97)	Ministerie van Financiën, Directie Exportkredietverzekerings- en Investeringsgaranties
drs. J.C. van Eerde, <i>lid</i> ,	Ministerie van Financiën, Inspectie der Rijksfinanciën
drs. J.P. Ramaker, <i>plv. lid</i>	Ministerie van Buitenlandse Zaken, Directie Economische Structuur en Werkgelegenheid in Ontwikkelingslanden
drs. J.Th. M. Hamers, <i>plv. lid</i>	Ministerie van Financiën, Directie Exportkredietverzekerings- en Investeringsgaranties

Bijlage 2

Taakopdracht onderzoek nr. 9: Samenhang exportinstrumentarium

Commerciële banken die export financieren en exporteurs kunnen in Nederland gebruik maken van een aantal exportbevorderende regelingen, die onder de verantwoordelijkheid van verschillende ministers vallen. Er is sprake van directe en indirecte exportbevorderende regelingen. De uitvoering van de regelingen geschiedt deels door de departementen zelf en is deels uitbesteed aan banken en verzekeringsmaatschappijen.

De Task Force Exportinstrumentarium (ingesteld naar aanleiding van de brief van de Initiatiefgroep Kapitaalgoederenexport (september 1995) aan de Minister-President) heeft naar aanleiding van de Nota "Herijking Buitenlands beleid" een aantal aanbevelingen gedaan ten behoeve van een betere ondersteuning van kapitaalgoederenexporteurs en voor enkele vervolgstudies. Tevens bestaan er recente evaluaties voor een aantal instrumenten.

Het doel van dit interdepartementale beleidsonderzoek nu is om - mede op basis van het voorgaande - na te gaan of de huidige praktijk voldoende elementen in zich bergt voor een gecoördineerde, doelmatige, doeltreffende en doorzichtige beleidsvorming en -uitvoering.

Aan de hand van het huidig Nederlandse instrumentarium aan directe en indirecte exportbevorderende regelingen zal tevens worden onderzocht hoe andere landen de verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van vergelijkbare regelingen hebben ingericht. Voor verschillende landen bestaan er verschillen in uitvoering, mogelijkheden van (her)verzekering en eventueel ook financieringsmogelijkheden. Het spectrum loopt van een volledig in eigen hand houden van uitvoering en/of financiering (bijvoorbeeld een Export-Import (EXIM-)bank) tot uitbesteding/uitvoering buiten de overheid. Gedacht wordt aan een vergelijking van Nederland met België, Duitsland, UK, Frankrijk, USA, Canada en Japan. Daarmee worden alle bekende varianten in de uitvoering gezien.

In elk geval zullen de volgende aspecten in de vergelijking worden betrokken:

- de achtergronden van de vormgeving;
- de budgettaire effecten;
- de ervaringen in de praktijk (doelmatigheid, doeltreffendheid, uitvoerbaarheid);
- de omvang van de financiële vergoedingen voor de diverse partijen in relatie tot de risicoverdeling;
- de actualiteit van de regelingen en
- de voor- en nadelen voor zowel de begroting van het betreffende land als de exporteurs.

Tenslotte zullen beleidsvarianten voor de Nederlandse situatie worden ontwikkeld waarbij zowel aandacht wordt besteed aan de doorzichtigheid van de beleidsmatige verantwoordelijkheden en de uitvoering als de beheersbaarheid, controleerbaarheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de besteding van de overheidsuitgaven. Hierbij zal worden gezien in hoeverre de samenhang - ook in relatie tot de homogene groep Internationale Samenwerking - kan worden verbeterd. Ook zal worden gezien of de overheid de uitvoering van de diverse regelingen zelf ter hand zou moeten nemen of dat uitbesteding meer in de rede ligt. De mogelijkheid van een EXIM-bank zal hierbij worden betrokken.

Deelnemende departementen: Fin, Buiza, OS, EZ en AZ

Bijlage 3

Internationale regelgeving inzake overheidsgesteunde exportfinanciering

BIJLAGE

INTERNATIONALE REGELGEVING INZAKE OVERHEIDSGESTEUNDE EXPORTFINANCIERING.

algemeen.

In vrijwel alle geïndustrialiseerde landen van de wereld is de centrale overheid actief betrokken bij de kredietverzekering en/of financiering van exporttransacties. Die overheidsbetrokkenheid manifesteert zich vooral bij de export van kapitaalgoederen naar de meer risicovolle landen, waarmee veelal omvangrijke risico's en grote financieel-economische belangen zijn gemoeid. Daarin ligt ook een belangrijke verklaring voor het overheidsoptreden. Export is voor vele landen een belangrijke - zo niet de belangrijkste - inkomstenbron en verdient dan ook enige ondersteuning. Kenmerkend voor de exportsteun is dat deze in het algemeen gebonden is aan goederen die in de nationale economieën worden geproduceerd. De achtergrond hiervan is dat exportsteun wordt gefinancierd uit nationale belastingmiddelen en dat overheden die gelden in het algemeen uitsluitend plegen in te zetten voor transacties die een bijdrage leveren aan de economie van het land.

Een groot nadeel van gebonden exportsteun is dat deze in de internationale context waarbinnen het exporterende bedrijfsleven dient te opereren grote concurrentieverschillen kan veroorzaken, die op hun beurt het gevaar oproepen van een subsidierace tussen overheden ten koste van de nationale belastingbetaler. De problematiek van de concurrentievervalsing en het gevaar van met elkaar concurrerende overheidsbudgetten zijn de belangrijkste overwegingen voor de totstandkoming van internationale afspraken over overheidsgesteunde exportkredieten. Die afspraken zijn in verschillende internationale fora tot stand gekomen en worden van tijd tot tijd gewijzigd en/of aangevuld met nieuwe regels.

De belangrijkste internationale fora waar door overheden over exportfinancieringssteun wordt onderhandeld, zijn de Wereld Handelsorganisatie (WTO, voorheen de GATT), de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en voor de Europese lidstaten de Europese Unie (EU). In deze bijlage komen de internationale afspraken nader aan de orde.

WERELD HANDELSORGANISATIE (WTO).

In het thans geldende verdrag dat op basis van Uruguay-ronde tot stand is gekomen en waarbij de GATT werd omgezet in de WTO is evenals in het voorgaande verdrag een illustratieve lijst van exportsubsidies opgenomen.

De definitie van exportsubsidie op het gebied van de exportfinanciering luidt als volgt:

"The grant by governments (or special institutions controlled by and/or acting under the authority of governments) of export credits at rates below those which they actually have to pay for the funds so employed (or would have to pay if they borrowed on international capital markets in order to obtain funds of the same maturity and other credit terms and denominated in the same currency as the export credit), or the payment by them of all or part of the costs incurred by exporters or financial institutions in obtaining credits, in so far as they are used to secure a material advantage in the field of export credit terms.

Provided, however, that if a Member is a party to an international undertaking on official export credits to which at least twelve original Members to this Agreement are parties as of 1 January 1979 (or a successor undertaking which has been adopted by those original Members), or if in practice a Member applies the interest rates provisions of the relevant undertaking, an export credit practice which is in conformity with those provisions shall not be considered an export subsidy prohibited by this Agreement".

Met name de laatste volzin van deze WTO-regel is van belang. Daarin wordt namelijk de facto verwezen naar de exportfinancieringsregels die in OESO-verband tot stand zijn gekomen. Financieringssteun tot aan de relevante minimum renteniveaus van de OESO wordt in het kader van de WTO niet aangemerkt als een verboden exportsubsidie. Dit uitgangspunt verklaart voor een deel het overheidsoptreden van een aantal landen op het gebied van de exportfinanciering. Voor het overheidsbeleid zijn niet zozeer de financieringsvoorwaarden van de private markt het referentiekader, maar de daarover overeengekomen normen in WTO en OESO-verband. De OESO-regels komen hierna afzonderlijk aan de orde.

Opgemerkt zij dat het onderwerp exportfinancieringssteun, in het bijzonder rentesteun momenteel actueel is in het overleg in OESO-verband. Het gaat hierbij met name over een wijziging van de Commercial Interest Reference Rate (CIRR).

ORGANISATIE VOOR ECONOMISCHE SAMENWERKING EN ONTWIKKELING (OESO).

De belangrijkste afspraken over overheidssteun bij de exportfinanciering zijn in de OESO tot stand gekomen. Er is één algemene regeling, die bekend staat onder de naam "Arrangement on guidelines for officially supported export credits" en kortweg ook wel de "Consensus" wordt genoemd, en een viertal sectorovereenkomsten. In die sectorovereenkomsten zijn voor bepaalde specifieke goederen aparte regels neergelegd. Ze hebben betrekking op kernenergiecentrales, conventionele energiecentrales, schepen en vliegtuigen. In deze bijlage wordt uitsluitend ingegaan op de regels in de Consensus (CIRR).

CONSENSUS.

De Consensus geldt voor exporttransacties met een krediettermijn van twee jaar of meer en kent regels voor overheidssteun in de vorm van directe financiering (overheid als "commerciële" bank), (partieel on)gebonden hulpfinanciering in het kader van ontwikkelingshulp, rentesubsidies en de kredietverzekering. Twee categorieën van goederen zijn uitdrukkelijk van de Consensus uitgezonderd, namelijk militaire goederen en agrarische producten.

Directe financiering en rentesteun worden in de OESO tezamen ook wel aangeduid met het begrip "financing support". Daarnaast hanteert men de term "pure cover" waarmee de kredietverzekering wordt bedoeld. In de Consensus zijn algemene regels opgenomen die voor beide vormen van overheidssteun van belang zijn. Daarnaast zijn er ook nog specifieke regels voor "financing support". De huidige Consensus kent geen specifieke regels voor overheidssteun in de vorm van "pure cover". Het is echter zeer waarschijnlijk dat over een paar jaar wel specifieke "pure cover"-regels in de Consensus zullen worden opgenomen. Momenteel wordt namelijk in OESO-verband over de kredietverzekeringspremie gesproken.

Op de belangrijkste regels die relevant zijn voor een exportfinancieringssteun zal hierna worden ingegaan.

ALGEMENE CONSENSUSREGELS.

De algemene regels hebben voornamelijk betrekking op de krediettermijnen, de aanbetaling en daarmee ook de omvang van het krediet alsmede het aflossingsschema.

Krediettermijnen.

Alle landen van de wereld zijn sinds 1 september 1994 ingedeeld in twee landencategorieën, die elk een specifieke maximum krediettermijn kennen. Voor die datum kende men nog een indeling in drie landencategorieën. De landenindeling is gebaseerd op cijfers van de Wereldbank over het bruto nationaal produkt per hoofd van de bevolking. Wat betreft de maximum krediettermijnen gelden thans de volgende afspraken:

Categorie I landen: in beginsel 5 jaar, maar na notificatie 8½ jaar.

Categorie II landen: 10 jaar.

Aanbetaling en krediet.

Voor elke overheidsgesteunde exporttransactie geldt dat tenminste 15% van het contractbedrag moet worden aanbetaald. Dit betekent dat maximaal 85% van het contractbedrag met overheidssteun mag worden gefinancierd/verzekerd. Voor exportcontracten waarin lokale kosten zijn opgenomen gelden nog bijzondere regels. "Sidefinancing" van de 15% aanbetaling, hetgeen in de praktijk veelvuldig voorkomt, is in beginsel toegestaan mits daaraan geen overheidssteun wordt verleend. De 15% aanbetaling dient te geschieden uiterlijk op de datum van het zogenaamde Berner Unie startpunt van het krediet, dat in vele gevallen samenvalt met de datum van levering. Het Berner Unie startpunt is verder bepalend voor de eerste aflossing van het krediet. Deze moet uiterlijk 6 maanden na het startpunt plaatsvinden. Daaropvolgende betalingen kennen een maximum interval van 6

maanden. Het leningsbedrag moet in gelijke termijnbedragen worden afgelost, met daarboven op de rente over het uitstaande leningsbedrag, hetgeen tezamen resulteert in aflopende termijnbedragen.

Uitsluitend in geval van lease, die qua strekking gelijk gesteld kan worden met een koopovereenkomst, is aflossing in halfjaarlijkse annuïteiten toegestaan. Het gaat dan dus om de "full pay out lease", ook wel financial lease genoemd.

SPECIFIEKE CONSENSUSREGELS INZAKE "FINANCING SUPPORT".

Bij "financing support" is een overheid niet alleen gebonden aan de hiervoor genoemde algemene regels, zoals die voor krediettermijnen, maar ook aan een aantal specifieke afspraken. In de thans geldende Consensus is één minimumrente opgenomen, namelijk de Commercial Interest Reference Rate (CIRR). Financieringssteun die leidt tot een exportrente die lager ligt dan de relevante CIRR voor de betrokken valuta is in beginsel - met uitzondering van matchinggevallen - niet toegestaan. Belangrijk is dat de "financing support"-regels niet van toepassing zijn op exporttransacties waarbij de overheidssteun van het exportkrediet zich beperkt tot "pure cover". Met andere woorden kredietverzekering van exportkredieten met een niet-overheidsgesteunde rente die lager ligt dan het relevante OESO minimum is niet verboden. Dit subtiele onderscheid is met name van belang voor "securitisation"-programma's.

De CIRR is een referentierente die voor elke OESO valuta maandelijks wordt vastgesteld. Hij bestaat uit twee componenten, namelijk een variabel deel dat gerelateerd is aan de rente op staatsleningen met een bepaalde specifieke looptijd en een vast deel bestaande uit een opslag van 100 basispunten (1%).

Voor de bepaling van het variabele CIRR-deel, dat ook wel wordt aangeduid met de "base rate" kunnen de OESO-landen kiezen uit twee systemen, namelijk een gedifferentieerd en een enkelvoudig systeem. Het gedifferentieerde systeem leidt tot drie verschillende CIRRs, die afhankelijk zijn van de looptijd van het exportkrediet. In een tabel ziet dit systeem er als volgt uit:

looptijd exportkrediet	referentierente voor variabel CIRR deel
≤ 5 jaar	3 jaar staatsleningen.
> 5 jaar - ≤ 8½ jaar	5 jaar staatsleningen.
> 8½ jaar	7 jaar staatsleningen.

Het enkelvoudige systeem maakt geen onderscheid in krediettermijnen en kent dus slechts één referentiebasis voor het variabele CIRR deel. Die basis is de rente op staatsleningen met een looptijd van 5 jaar.

Voor de omvang van de financieringssteun is verder van belang de datum waarop de steun aan de exporteur of financier wordt toegezegd. Indien de steuntoezegging wordt gedaan vóór de datum van het export- of financieringscontract, moeten er 20 basispunten bij de CIRR worden opgeteld. Deze opslag van 20 basispunten blijft achterwege als de rentesteun wordt vastgesteld op de datum van inwerkingtreding van het export- of financieringscontract.

Tenslotte geldt nog dat niet-gespecificeerde rentesteuntoezeggingen - dat wil zeggen een niet gefixeerde CIRR-rente - een maximum looptijd kennen van 6 maanden. Voor steuntoezeggingen met een vaste CIRR is de maximum geldigheid 120 dagen. Na afloop van die periode zal een eventueel nieuwe vaste rente-steuntoezegging moeten worden gebaseerd op het alsdan geldende CIRR tarief.

Uit het onderzoek naar de direct lending activiteiten van EDC is gebleken dat de Canadese overheid meent dat de CIRR regels uitsluitend gelden voor "financing support" in de vorm van een vaste rente. Volgens Canada zou de CIRR niet van toepassing zijn voor financieringen met een variabele rente. Hierover bestaat in OESO-verband geen overeenstemming. Het is ons bekend dat het Canadese standpunt niet wordt gedeeld door USEXIM. USEXIM meent dat de CIRR ook zou moeten gelden voor transacties met een variabele rente. Dit verschil van inzicht zal wellicht in de toekomst aan de orde komen tijdens de besprekingen over de door Canada voorgestelde wijziging van de CIRR.

EUROPESE UNIE (EU).

De hiervoor genoemde OESO-regels zijn door middel van Raadsbesluiten geïncorporeerd in het "Europese recht". De OESO-regels zijn dus bindend voor de individuele Europese lidstaten. Ze zijn echter alleen relevant voor steun aan exporttransacties van Europese bedrijven naar niet EU-landen (extra communautaire handel).

De OESO-regels gelden niet voor "exporttransacties" binnen de Europese Unie. Deze intra communautaire handel wordt beheerst door het algemene verbod op subsidieverlening, dat is neergelegd in art. 92 EG. Dit artikel bepaalt dat overheidssteun die leidt tot concurrentievervalsing tussen Europese bedrijven niet is toegestaan.

Op dit uitgangspunt geldt één belangrijke uitzondering, namelijk het geval waarin een Nederlands bedrijf concurrentie ondervindt van een niet-Europese onderneming, die door zijn overheid wordt gesteund. In dit geval is matching van de niet-Europese steun toegestaan.

Bijlage 4

Categorie D: "Overige regelingen"²⁴

Regeling Herverzekering Investerings (RHI)

verantwoordelijkheid: minister van Financiën

uitvoering: NCM

budgettair beslag: pm

Doel van deze regeling is het bevorderen van investeringen door het Nederlandse bedrijfsleven middels het (her)verzekeren van aan dergelijke investeringen verbonden niet-commerciële risico's. De bestaande Wet Herverzekering Investerings (WHI) zal m.i.v. 1 juli 1997 worden samengevoegd met de Tijdelijke Regeling Herverzekering Investerings Oost-Europa en verder gaan onder de nieuwe naam Regeling Herverzekering Investerings.

Programma Economische Samenwerking Projecten (PESP)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: ministerie van Economische Zaken

budgettair beslag: 9,3 mln

Doel van het PESP is de export door het Nederlandse bedrijfsleven naar andere dan hoog geïndustrialiseerde landen te bevorderen met activiteiten die gericht zijn op bilaterale economische samenwerking met deze landen. Het gaat hier om een programma van intergouvernementele activiteiten waarbij opdrachten aan het Nederlandse bedrijfsleven en aan Nederlandse deskundigen worden verleend.

Beurzenprogramma Indonesië

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: VNO/NCW

budgettair beslag: 0,8 mln

Het beurzenprogramma biedt ondersteuning aan Indonesische studenten die in Nederland een (postdoctorale) universitaire/HBO relevante opleiding afronden voorzover deze opleiding gekoppeld is aan een stage bij een Nederlands bedrijf. Het programma is ook toegankelijk voor Nederlandse studenten die in Indonesië hun opleiding afronden en een daaraan gekoppelde stage bij een Indonesisch bedrijf volgen. Het programma treedt binnenkort in werking als onderdeel van het in 1995 door Nederland aan Indonesië aangeboden financiële pakket.

Programma samenwerking Oost-Europa (PSO)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: Senter

budgettair beslag: 64,4 mln

Doel van het PSO is d.m.v. gerichte opdrachtverlening Oosteuropese landen steun te bieden bij het omschakelingsproces naar een democratisch en marktgericht stelsel. Op basis van actieprogramma's waarin de hulp per land wordt geconcentreerd op een beperkt aantal sectoren, worden met de verschillende Oosteuropese landen Memoranda of Understanding afgesloten.

²⁴budgettair beslag o.b.v. stand MN'97, kasstanden

Investeringsbevordering en Technische Assistentie (IBTA)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering:

budgettair beslag:

Deze regeling beoogt de samenwerking tussen bedrijven uit Nederland en Oost-Europa te bevorderen. Deze bevordering vindt plaats d.m.v. financiële bijdragen voor het opzetten en versterken van samenwerkingsverbanden, in de vorm van haalbaarheidsstudies, proefprojecten, managementondersteuning e.d.

Investeringsfaciliteit Midden- en Oost-Europa (IFMOE)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: Nationale Investerings Bank

budgettair beslag: 50 mln

Doel van deze faciliteit is de commerciële risico's verbonden aan investeringen in Midden- en Oost-Europa te verminderen. Hiertoe stelt EZ zich borg voor zogenaamde achtergestelde leningen voor investeringen.

Multilaterale Projecten

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: ministerie van Economische Zaken

budgettair beslag: 15,7 mln

Middels dit instrument kan EZ een bijdrage leveren aan diverse programma's en projecten van intergouvernementele organisaties. Voorwaarde voor een dergelijke bijdrage is dat de programma's en projecten passen binnen het Nederlandse beleid t.a.v. Midden- en Oost-Europa.

Trustfunds:

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: Wereldbank, EBRD en IFC

budgettair beslag: 10 mln

M.b.v. trustfunds wordt de voorbereiding van door internationale organisaties te entameren projecten gefinancierd. Doel van de EZ trustfunds (bij de Wereldbank, de Wereldbankdochter IFC en de EBRD) is een bijdrage te leveren aan het proces van economische hervorming in de Oost-Europese landen, met inschakeling van het Nederlandse bedrijfsleven.

Programma subsidie Uitzending Managers (PUM)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: VNO/NCW

budgettair beslag:

Onder dit programma worden de kosten vergoed verbonden aan het op tijdelijke basis uitzenden van gepensioneerde en vervroegd uitgetreden managers naar bedrijven en non-profit organisaties in Midden- en Oost-Europa.

Subsidieregeling managementcursussen (Passage)

verantwoordelijkheid: minister van Economische Zaken

uitvoering: NUFFIC

budgettair beslag: 2,7 mln

Via dit instrument wordt subsidie verstrekt aan Nederlandse gastorganisaties die cursisten

of stagiaires uit bedrijven of instellingen uit Midden- en Oost-Europa ontvangen.

N.a.v. de Task Force Exportinstrumentarium zijn een tweetal nieuw regelingen aangekondigd:

- uitbreiding van de bestaande investeringsfaciliteit (IFMOE) naar andere dan in Midden- en Oost-Europa gelegen "emerging markets";
- uitbreiding van economische samenwerkingsprojecten zoals het bestaande PSO naar andere dan in Midden- en Oost-Europa gelegen opkomende markten.

Ontwikkelingsfonds FMO

verantwoordelijkheid: minister van Ontwikkelingssamenwerking

uitvoering: FMO

budgettair beslag: 155 mln

Het ontwikkelingsfonds stelt de FMO in staat voor eigen risico investeringen te doen in ontwikkelingslanden met als doel de ontplooiing van het bedrijfsleven in deze landen te bevorderen.

IBTA-OS

verantwoordelijkheid: minister van Ontwikkelingssamenwerking

uitvoering: FMO

budgettair beslag:

Uit dit programma kunnen bijdragen worden gegeven aan de kosten van haalbaarheidsstudies of proefprojecten, maar ook managementadviezen of het trainen van lokale werknemers.

PUM-OS

verantwoordelijkheid: minister van Ontwikkelingssamenwerking

uitvoering: VNO/NCW

budgettair beslag:

Onder dit programma worden de kosten vergoed verbonden aan het op tijdelijke basis uitzenden van gepensioneerde en vervroegd uitgetreden managers naar bedrijven en non-profit organisaties in ontwikkelingslanden.

Particuliere Ontwikkelings Participatiemaatschappijen (POPM)

verantwoordelijkheid: minister van Ontwikkelingssamenwerking

uitvoering: Nederlandse Investeringsbank voor Ontwikkelingslanden

budgettair beslag: pm

Deze regeling biedt een garantie aan erkende POPM's voor de zakelijke risico's op deelnemingen in een onderneming in een ontwikkelingsland. Doel is het verschaffen van nieuw risicodragend kapitaal aan middelgrote en kleine ondernemingen.

Bijlage 5

Aansluitingsprobleem ORET/MILIEV en exportkredietverzekering

Notitie aan de Interdepartementale Werkgroep "Samenhang Exportinstrumentarium"

M.i.v. 1997 wordt de ORET-landenlijst uitgebreid tot alle landen waaraan volgens de regels van de OESO gebonden hulp mag worden gegeven (behoudens de landen waarmee de handelsrelaties zijn opgeschort).

Voor volgend jaar wordt de sedert 1995 vastgestelde MILIEV-landenlijst gehandhaafd.

Voor vele (nieuwe) landen op de ORET/MILIEV-lijsten biedt de NCM evenwel geen dekking voor middellange transacties.

Exporteren naar een land zonder een vastgesteld landenplafond is een moeilijke zaak.

Eerste analyse (zie bijlage):

-ORET-lijst per 1 januari 1997

-MILIEV-lijst per 1 oktober 1995 (wordt gehandhaafd)

-Landenplafonds per 1 november 1996

Resultaat:

	<u>Aantal</u>	<u>Landen- plafond</u>	<u>Geen L-plafond</u>
ORET-landen	114	36 (32%)	78 (68%)
waarvan			
MOL's	44	3 (7%)	41 (93%)
MILIEV-landen	44	14 (32%)	30 (68%)
waarvan			
MOL's	17	3 (18%)	14 (82%)

Conclusie: De kwantitatieve analyse leert dat voor het merendeel der landen waarop de ORET/MILIEV-programma's inzetbaar zijn, geen exportkredietverzekeringmogelijkheden beschikbaar zijn.

26-11-1996

BEB/DMA/EF/cl

Landenlijst ORET per 1-1-1997

Landenlijst MILIEV per 1-10-1995 (wordt gehandhaafd)

Landenplafonds van toepassing per 1-11-1996

NR	LAND	ORET	MILIEV	Landen- plafond	Opmerkingen
1	Algerije	ja			
2	Angola*	ja			Enige MOL niet Miliev
3	Benin	ja	ja		
4	Burundi	ja			
5	Botswana	ja		ja	
6	Burkina Faso	ja	ja		
7	Centr. Afrikaanse Rep.	ja			
8	Comoren	ja			
9	Congo	ja			
10	Djibouti	ja		ja	
11	Egypte	ja	ja	ja	
12	Equat Guinee	ja			
13	Eritrea	ja	ja		
14	Ethiopië	ja	ja		
15	Gambia	ja		ja	
16	Guinee	ja			
17	Guinee Bissau	ja	ja		
18	Ghana	ja	ja	ja	
19	Ivoorkust	ja			
20	Kaapverdië	ja	ja		
21	Kameroen	ja			
22	Kenia	ja	ja		
23	Lesotho	ja		ja	
24	Liberia	ja			
25	Madagaskar	ja			
26	Mali	ja	ja		
27	Malawi	ja			
28	Marokko	ja		ja	
29	Mauretanië	ja			
30	Mozambique	ja	ja		
31	Namibië	ja	ja		
32	Niger	ja	ja		
33	Nigeria	ja			
34	Rwanda	ja	ja		
35	Sao Tome/Principe	ja			
36	Sierra Leone	ja			
37	Senegal	ja	ja		
38	Somalië	ja			
39	Soedan	ja			
40	Swaziland	ja		ja	
41	Tanzania	ja	ja		
42	Tsjaad	ja			
43	Tunesië	ja		ja	
44	Uganda	ja	ja		
45	Zaire	ja			
46	Zambia	ja	ja		
47	Zimbabwe	ja	ja	ja	
48	Zuid-Afrika*		ja		nog niet opengesteld
49	Afghanistan	ja			
50	Armenië	ja			
51	Azerbajdzjan	ja			
52	Bangladesh	ja	ja	ja	
53	Bhutan	ja	ja	ja	
54	Cambodja	ja			
55	China	ja	ja	ja	
56	Fiji	ja		ja	
57	Filippijnen	ja	ja	ja	

Landenlijst ORET per 1-1-1997
 Landenlijst MILIEV per 1-10-1995 (wordt gehandhaafd)
 Landenplafonds van toepassing per 1-11-1996

NR	LAND	ORET	MILIEV	Landen- plafond	Opmerkingen
58	India	ja	ja	ja	
59	Iran	ja			
60	Jemen	ja	ja		
61	Jordanië	ja		ja	
62	Kazachstan	ja			
63	Kiribati	ja			
64	Kyrgyzstan	ja	ja		
65	Laos	ja			
66	Libanon	ja		ja	
67	Maldiven	ja		ja	
68	Marshalleilanden	ja			
69	Micronesië	ja			
70	Mongolië	ja	ja	ja	
71	Nepal	ja	ja	ja	
72	Noordel Marianen	ja			
73	Oezbekistan	ja			
74	Pakistan	ja	ja	ja	
75	Palestijnse Geb.*	ja	ja		Miliev:nog niet open
76	Papoea NG	ja		ja	
77	Salomonseil.	ja			
78	Sri Lanka	ja	ja	ja	
79	Syrië	ja			
80	Tadzjikistan	ja			
81	Thailand	ja		ja	
82	Tonga	ja		ja	
83	Turkije	ja		ja	
84	Turkmenistan	ja			
85	Tuvalu	ja			
86	Viëtnam	ja	ja	ja	
87	Vanuatu	ja		ja	
88	West-Samoa	ja			
89	Belize	ja		ja	
90	Bolivia	ja	ja		
91	Colombia	ja		ja	
92	Costa Rica	ja	ja		
93	Cuba	ja			
94	Dominica	ja			
95	Dominic. Rep.	ja			
96	Ecuador	ja	ja		
97	El Salvador	ja	ja		
98	Grenada	ja		ja	
99	Guatamala	ja	ja		
100	Guyana	ja			
101	Haiti	ja	ja		
102	Honduras	ja	ja		
103	Jamaica	ja	ja		
104	Nicaragua	ja	ja		
105	Panama	ja			
106	Paraguay	ja		ja	
107	Peru	ja	ja	ja	
108	St. Vincent & Grenadin	ja			
109	Suriname	ja			
110	Venezuela	ja		ja	
111	Albanië	ja	ja		
112	Bosnië-Herzeg.	ja			
113	Georgië	ja			
114	Kroatië*	ja		ja	af van Oret medio'97

Landenlijst ORET per 1-1-1997

Landenlijst MILIEV per 1-10-1995 (wordt gehandhaafd)

Landenplafonds van toepassing per 1-11-1996

	NR	LAND	ORET	MILIEV	Landen- plafond	Opmerkingen
	115	Macedonië (Yug)	ja			
Aantal:	115		114	44	36	

Bijlage 6

Exportbeleid in onderzochte landen

BELGIE

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

De primaire verantwoordelijkheid voor de verzekerings- en garantieprogramma's ligt bij de minister van Economische Zaken, terwijl de uitvoering geschiedt door het Office National du Ducroire (OND).

In de Raad van Bestuur (RvB) van OND (een publiekrechtelijke instelling) zitten vertegenwoordigers van de belangrijkste ministeries (MP, EZ, Fin, Buza, Buitenlandse handel en OS, zij hebben ieder een vetorecht), regiovertegenwoordigers en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven.

De RvB is verantwoordelijk voor de gang van zaken, echter nieuwe typen risico's moeten worden afgestemd met de minister van EZ.

II) Exportfinancieringsprogramma's

De verantwoordelijkheid voor de exportfinancieringsprogramma's ligt bij de minister van Financiën (voor directe leningen) en de minister van Buitenlandse Zaken (rentesubsidies).

De uitvoering geschiedt door OND (directe leningen) en Creditexport (refinanciering).

Creditexport (non-profit organisatie) bestaat uit: de Belgische Nationale Bank, OND, leden van een zgn. financieringspool (kredietverlenende instellingen, waarvan 3 publieke instellingen en 22 private instellingen) en de IRG (Institut de Réescompte et de Garantie; publiekrechtelijke instelling), die het dagelijks bestuur voert.

De RvB bestaat uit 12 vertegenwoordigers: 6 van de publieke instellingen en 6 van de private sector. De vertegenwoordiger van de Belgische Nationale Bank is voorzitter van de RvB.

Aanvragen voor rentesubsidies worden ingediend via Copromex (Comité pour la promotion des exportations), een adviserend comité onder de Minister van Buitenlandse Zaken, die de uiteindelijke beslissing neemt. Het bedrag aan subsidie wordt vastgesteld afhankelijk van de buitenlandse concurrentie en de door Creditexport toegepaste rentevoet. Er is een overheidsbeslissing noodzakelijk om de bevoegdheid van Copromex tot interventie te verlengen.

III) Gebonden en partieel ontbonden hulp

De verantwoordelijkheid voor het verlenen van hulpfinanciering ligt bij de Staatssecretaris van Ontwikkelingssamenwerking in samenwerking met de Minister van Financiën. De uitvoering geschiedt door de General Administration for Development Co-operation (AGCD), een semi-autonoom agentschap onder verantwoordelijkheid van de staatssecretaris van ontwikkelingssamenwerking. Gebonden en partieel ontbonden ODA-leningen worden verstrekt uit het Fonds van Leningen aan Buitenlandse Staten, dat onder de verantwoordelijkheid van de minister van Financiën valt. Een commissie, voorgezeten door het ministerie van Financiën en waar ook de staatssecretaris van OS is vertegenwoordigd, beoordeelt de voorstellen die door gebonden en partieel ontbonden leningen gefinancierd moeten worden.

FRANKRIJK

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

De verantwoordelijkheid voor de verzekerings- en garantieprogramma's berust bij het directoraat voor Buitenlandse Economische Betrekkingen (BEB) en het Treasury-directoraat van het Ministerie van Economische Zaken en Financiën. De uitvoering van de programma's is in handen van het COFACE (Compagnie Francaise d'Assurance pour le Commerce Ex-térieur), een particuliere verzekeringsmaatschappij.

De directeur BEB wordt geadviseerd door het CGCE (Commission des Garanties et du Credit du commerce Extérieur). Het CGCE bestaat uit vertegenwoordigers van het ministerie van EZ en Financiën, het ministerie van Buitenlandse Zaken, de relevante technische ministeries, COFACE, de Franse Bank en de Franse bank voor buitenlandse handel.

COFACE behandelt garantie-aanvragen en geeft ze door aan het CGCE. Besluiten worden genomen door de Directeur BEB na advies van CGCE. Daarnaast is COFACE ook bevoegd binnen bepaalde grenzen beslissingen te nemen die gedelegeerd zijn door de Directeur BEB.

COFACE heeft geen statutair monopolie. De private sector mag concurreren, maar in de praktijk is er weinig concurrentie.

II) Exportfinancieringsprogramma's

De verantwoordelijkheid voor de exportfinancieringsprogramma's (Frankrijk kent een rentepositiestelsel) berust bij de minister van Economische Zaken en Financiën. De uitvoering geschiedt door BFCE (Banque Francaise du Commerce Extérieur).

Via de BFCE neemt de overheid deel in de financiering van exportkredieten met een looptijd van meer dan twee jaar, om zo de financieringskosten van de kredieten in francs of in buitenlandse valuta te stabiliseren. Exportkredietfinanciering geschiedt in nauwe samenwerking tussen de commerciële banken en de twee publieke instellingen: BFCE en COFACE. Evenals COFACE werkt BFCE zowel voor zichzelf als voor de overheid. De BFCE concurreert met de private banken op het terrein van exportkredietfinanciering met uiteenlopende looptijden.

III) Gebonden/Partieel ontbonden hulp

De minister van Samenwerking is verantwoordelijk voor kapitaalscheningen en technische assistentie aan circa 40 onafhankelijke landen in Sub-Sahara Afrika, de Indische Oceaan en het Carribische gebied. ODD-leningen aan deze landen worden geadmistreerd door het uitvoeringsorgaan CCCE (Caisse Centrale de Coopération Economique). ODD aan landen niet gedekt door CCCE wordt verstrekt door de Treasury van het Ministerie van Economische Zaken en Financiën.

DUITSLAND

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

De Federale overheid (de minister van Economische Zaken) draagt zowel de politieke als de commerciële risico's voor de exportkredietverzekering. De uitvoering van de programma's geschiedt door een Consortium van HERMES (Hermes kreditversicherungs-Aktiengesellschaft, een particuliere verzekeringsmij) en Treuarbeit AG (onderneming met minderheidsbelang van de overheid).

Voor kredietverzekeringsaanvragen kleiner dan 2 mln DM beoordeelt en beslist het Consortium zelf op basis van richtlijnen vastgesteld door een Interdepartementaal Comité voor Export Garanties. Grotere aanvragen worden beslist door de Federale Minister van Economische Zaken na discussie in het Interdepartementaal Comité.

Het Interdepartementaal Comité (IC) bestaat uit vertegenwoordigers van de Federale ministers van EZ, Fin, Buza en Economische Samenwerking. Het wordt geadviseerd door vertegenwoordigers van de Bundesbank, KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau), AKA (Ausfuhrkredit-Gesellschaft mbH) en een aantal deskundigen uit de exporthandel en het bankwezen.

Het IC is het centrale beslisorgaan voor vragen als dekkingstypes, algemene voorwaarden, premies, dekkingsbeleid en internationale overeenkomsten. Het stelt richtlijnen vast voor beslissingen inzake dekking die worden gedelegeerd aan andere ministeriële lichamen en aan het Consortium.

II) Exportfinancieringsprogramma's

Terwijl de verantwoordelijkheid voor de exportfinancieringsprogramma's primair bij de minister van Economische Zaken ligt, is KfW (Kreditanstalt für Wiederaufbau) het uitvoeringsorgaan met verantwoordelijkheden voor het economische beleid. KfW promoot de Duitse economie door het uitgeven van investeringsleningen, exportkredieten en het afgeven van garanties. Daarnaast verstrekt KfW leningen en schenkingen namens de Duitse regering binnen het raamwerk van de Duitse ontwikkelingssamenwerking. Voor de exportfinanciering concentreert KfW zich op middellange en lange termijn leningen primair voor leveringen aan ontwikkelingslanden en Centraal- en Oost-Europa.

De Raad van Bestuur van KfW bestaat uit een voorzitter en vice-voorzitter, beiden benoemd door de federale overheid, een aantal federale ministers, leden benoemd door de Bundesrat, de President van de Bundesbank, vertegenwoordigers van commerciële banken, industrie, lokale overheden, landbouw, vliegtuigen, handel, de aannemerij en de vakbonden.

III) Gebonden/partieel ontbonden hulp

Binnen de overheid is de Minister van Economische Samenwerking verantwoordelijk voor het sturen en monitoren van hulpprogramma's in samenwerking met andere ministeries.

KfW voert de bilaterale samenwerkingsprojecten uit en verzorgt de financiering.

KfW administreert de financiële samenwerking onafhankelijk en voor eigen verantwoordelijkheid in overeenstemming met de richtlijnen van de Federale overheid.

ZWEDEN

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

Naast dekking via garantstelling van commerciële en politieke risico's verbonden aan exporttransacties voert EKN (Exportkreditnämnden) ook een speciaal garantiesysteem uit, waaronder garanties worden verstrekt voor zachte kredieten (zie III).

De Raad van Bestuur van EKN wordt benoemd door de Zweedse regering en bestaat uit vertegenwoordigers van de betrokken departementen, de Zweedse Handelsraad, de Federatie van Zweeds Industrie, de Zweedse Bankiersassociatie en de Zweedse Metaalarbeidersvakbond. De RvB neemt beslissingen over beleid, grote verzekeringsaanvragen en claims.

II) Exportfinancieringsprogramma's

De staat beschikt over 50% van het aandelen kapitaal van het uitvoeringsorgaan SEK (AB Svensk Exportkredit). De overige 50% is in handen van 7 commerciële banken. De Raad van Bestuur van SEK bestaat uit 4 vertegenwoordigers van de overheid en 5 vertegenwoordigers van de banken.

Vanaf 1978 administreert SEK namens de overheid een officieel exportkredietstelsel, het Staatsgesteunde Systeem. SEK voert nu twee programma's uit: M-systeem (Market Rate System) en het S-systeem (Staatsgesteunde Systeem).

De overheid vergoed het renteverval tussen de rentevoet waartegen geleend wordt en de kosten van de financiering plus de wisselkoersverliezen. Directe kredieten onder het S-systeem zijn van minder belang.

III) Gebonden/Partieel ontbonden hulp

BITS (Swedish Board for Investment and Technical Support) draagt zorg voor het zachte kredietstelsel, de bilaterale schenkingsprogramma's en de technische samenwerking met ontwikkelingslanden, die niet tot de belangrijkste ontvangers van Zweedse ontwikkelingshulp behoren, uit.

SEK is verantwoordelijk voor de uitvoering van de hiermee samenhangende financiële transacties.

VERENIGD KONINKRIJK

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

De ECGD is belast met de uitvoering van de verzekerings- en garantieprogramma's en de exportfinancieringsprogramma's. Volgens het Export en Investerings Garanties Verdrag (EIGV) uit 1991 dient ECGD voor elke garantie goedkeuring te vragen aan de Treasury. In de praktijk heeft de Treasury bevoegdheden aan ECGD gedelegeerd om zo routinezaken af te handelen binnen de beperkingen van aan te gane risico's. ECGD raadpleegt de Treasury en andere overheidsafdelingen die belang hebben in iets dat deze beperkingen mogelijk te buiten gaat, of in nieuwe danwel betwistbare zaken.

De Export Garantie Advies Raad kan om advies worden gevraagd voor zaken betreffende de EIGV. De leden, afkomstig uit bankwezen, commerciële en industriële sectoren, worden benoemd door de minister van Handel en Industrie.

II) Exportfinanciering

De exportfinanciering in het Verenigd Koninkrijk wordt verstrekt door het commerciële bankwezen, onder een garantie-afdekking door de ECGD.

De ECGD garandeert, onder het rentepositiestelsel, dat de banken exportfinanciering tegen de minimum OESO-rente (CIRR) kunnen aanbieden.

III) Gebonden/partieel ontbonden hulp

Het Britse hulpprogramma wordt uitgevoerd door ODA (Overseas Development Administration), onderdeel van de Foreign and Commonwealth Office, in nauwe samenwerking met ECGD.

Het Verenigd Koninkrijk kent een gemengd kredietenstelsel waarbij een commercieel krediet gemengd wordt met een directe schenking. Daarnaast is nog een zachte leningenprogramma operationeel.

CANADA

I) Verzekerings- en garantieprogramma's

De primaire verantwoordelijkheid voor het exportbeleid in Canada ligt bij de minister van Internationale Handel i.s.m. de minister van Financiën. Voor de uitvoering van de verschillende regelingen is de Export Development Corporation (EDC) verantwoordelijk. EDC functioneert als een soort EXIM-bank, zij het dat EDC niet actief is bij de importfinanciering. EDC laat zich primair door commerciële overwegingen leiden. De doelstelling van EDC is weliswaar de ondersteuning van de Canadese export, maar als randvoorwaarde dient de EDC wel jaarlijks tenminste inflatieneutraal te opereren.

De Raad van Bestuur van EDC bestaat uit 15 leden. 11 van de 15 leden zijn afkomstig uit de private sector.

EDC kan in geval van landsbelang transacties toerekenen aan de Canada Account (een National Interest Account). Deze Account wordt gevoed door overheidstoerekeningen, waarvoor een uitgebreide interdepartementale afstemming noodzakelijk is.

II) Exportfinancieringsprogramma's

De Canadese overheid biedt een kredietprogramma aan landen die niet in staat zijn om Canadese goederen op kasbasis te kopen. Het totale voor elk land beschikbare bedrag wordt bepaald door het Ministerie van Financiën en andere federale departementen op basis van kredietwaardigheid.

De exportfinanciering wordt grotendeels verzorgd door de EDC, die zich door de nauwe band met de Staat relatief goedkoop kan funden. Vanuit het Canadese bankwezen en bedrijfsleven wordt op de Canadese overheid druk uitgeoefend om het commerciële bankwezen in staat te stellen (onder garantiestelling door de EDC) zelf de exportfinanciering te laten aanbieden.

III) Gebonden/partieel ontbonden hulp

Canada kent twee soorten hulp:

- 1) hulpleningen vanuit CIDA (Canadian International Development Agency) parallel aan exportfinanciering door EDC, in situaties met zowel ontwikkelings- als commerciële belangen.
- 2) Gebruik van de Canada Account op zachte voorwaarden in gevallen waar het noodzakelijk is zachte aanbiedingen van andere landen te matchen. Hiervoor is de toestemming van het kabinet noodzakelijk.

JAPAN

I) Verzekerings- en garantiëprogramma's

De verantwoordelijkheid voor de verzekerings- en garantiëprogramma's ligt primair bij de minister van Industriële Handel en Industrie (ITI). De uitvoering geschiedt door de Export-Import Verzekeringsafdeling van het ministerie van IHI (EID/MITI).

Er is een Export-Import Verzekeringraad die de minister van ITI adviseert inzake beleidsaangelegenheden. De minister benoemt de 11 leden uit overheidsagentschappen die te maken hebben met buitenlandse handel, financiën en verzekeringen.

Nauwe samenwerking tussen de Japanse Export-Import Bank (JEXIM), de EID/MITI, commerciële banken en het bedrijfsleven verzekert de beschikbaarheid van gelden voor exportfinanciering.

II) Exportfinancieringsprogramma's

De verantwoordelijkheid voor de exportfinancieringsprogramma's ligt bij de minister van Financiën, terwijl JEXIM verantwoordelijk is voor de uitvoering. JEXIM verstrekt exportkredieten samen met commerciële banken, m.n. gericht op verkoop van kapitaalgoederen of complete fabrieken. Bij exportfinanciering bestaat een informele werkafpraak tussen EID/MITI en JEXIM, waarmee de markten van beide instellingen min of meer zijn afgeschermd. De afspraak komt er op neer dat bij elke door EID/MITI te verzekeren transactie JEXIM als co-financier betrokken dient te zijn. Hierdoor bestaat een exportkrediet dus altijd uit tenminste twee leningen. De eerste lening, ongeveer 40% van het totale leningsbedrag wordt verstrekt door een commerciële bank. Deze lening kent een marktconforme rente en wordt bij EID/MITI verzekerd. De tweede lening (meestal 60% van het totale leningsbedrag) wordt door JEXIM gefinancierd en kent een gesubsidieerde rente.

III) Gebonden/partieel ontbonden hulp

JEXIM verstrekt de jure alleen ongebonden leningen aan ontwikkelingslanden en multilaterale instellingen.

OECF (Overseas Economic Co-operation Fund) speelt een belangrijke rol bij de uitvoering van hulpfinancieringsprogramma's.

Het Economisch Planningsagentschap (EPA) heeft in samenspraak met de Minister van Buitenlandse Zaken, de Minister van Financiën en de minister van ITI een toeziende bevoegdheid over de OECF.

Het door OECF opgestelde ontvangsten- en uitgavenbudget en de daarmee samenhangende plannen worden goedgekeurd door de minister van Economische Planning.

Besluitvorming over elke ODA-lening worden gemaakt door de overheid in samenspraak met de EPA, Minister van Buza, Minister van Financiën, Minister van ITI.

VERENIGDE STATEN

D) Verzekerings- en garantieprogramma's

US EXIM is een overheidsagentschap. Het Congres van de VS en een aantal overheidsagentschappen spelen een belangrijke rol bij beleidszaken. US EXIM werkt met een totaalplafond voor alle exportregelingen. De jaarlijkse budgettaire grenzen voor de programma's van de US EXIM worden vastgesteld via het begrotingsproces door de Office of Management and Budget en worden geautoriseerd door het Congres.

De Raad van Bestuur van US EXIM bestaat uit 7 leden: een voorzitter, een vice-voorzitter en drie directeuren worden benoemd door de President uit de private sector, de staatssecretaris van Handel en de Handelsvertegenwoordiger.

De Nationale Advies Raad inzake Internationaal Monetair en Financieel Beleid (NAC) overziet alle leningen en leengaranties groter dan \$30 mln, verzekeringszaken groter dan \$50 mln en alle gevallen waarin gebruik wordt gemaakt van de War Chest van US EXIM (hiermee worden gebonden hulpfinancieringen van buitenlandse overheden gematcht). Alle transacties groter dan \$100 mln hebben goedkeuring van het Congres nodig.

De NAC adviseert ook inzake algemene beleidszaken van US EXIM. De NAC bestaat uit vertegenwoordigers van de Ministeries van Treasury, Buitenlandse Zaken en Handel, US EXIM, de Handelsvertegenwoordiger, de Federal Reserve Board en het paraplu-agentschap IDCA (International Development Coordination Agency), dat bestaat uit AID (US Agency for International Development), OPIC (Overseas Private Investment Corporation) en TDA (Trade and Development Agency).

Voor verzekering- en garantieverlening aan exporteurs van landbouwgoederen is de minister van landbouw primair verantwoordelijk. De uitvoering geschiedt door de CCC (Commodity Credit Corporation), een overheidsonderneming.

De NAC adviseert inzake internationale kredietoperaties aan landbouwgoederenexporteurs.

II) Exportfinancieringsprogramma's

Naast het bieden van garantiedekking, geeft US EXIM ook middellange en lange termijn exportkredieten namens de VS overheid.

Naast US EXIM zijn ook PEFCO (Private Export Funding Corporation) en het commerciële bankwezen actief in het verzorgen van exportfinanciering. PEFCO is een private onderneming van 36 commerciële banken, 6 industriële ondernemingen en 3 financiële dienstverleners, die tot het midden van de jaren '80 een belangrijke rol speelde bij de financiering van exporttransacties (onder een volledige garantie van US EXIM werd circa 40% van de uitstaande US EXIM verplichtingen gefinancierd door PEFCO). Heden ten dage is het aandeel van PEFCO gedaald naar 5% en is het commerciële bankwezen de belangrijkste financier van door de US-EXIM gegarandeerde Amerikaanse export.

III) Gebonden/partieel ontbonden hulp

US EXIM beschikt over een zg. War Chest, waaruit gebonden hulpfinancieringen van buitenlandse overheden kunnen worden gematcht.

De verantwoordelijkheid voor en de uitvoering van de overige hulpfinancieringsregelingen ligt primair bij IDCA (International Development Coordination Agency). IDCA is een paraplu-agentschap onder de politieke leiding van de Minister van Buitenlandse Zaken, waarvan de volgende organisaties deel uitmaken: OPIC, AID (US Agency for International Development) en TDA (US Trade and Development Agency).

OPIC (Overseas Private Investment Corporation) is een overheidsagentschap, onder leiding van de Staatssecretaris van Buitenlandse Zaken, dat projectfinanciering en investeringsgarantie verzorgt in meer dan 135 ontwikkelings- en opkomende landen. OPIC verzorgt een

drietal belangrijke programma's:

- 1) Financiering van investeringen door directe leningen en leninggaranties;
- 2) Verzekering van investeringsprojecten tegen politieke risico's;
- 3) Verzorgen van scala aan diensten t.b.v. investeerder.

OPIC wordt bestuurd door een 15 leden tellende Raad van Bestuur. Acht leden zijn afkomstig uit de private sector en worden benoemd door de President van de Verenigde Staten. Overige leden zijn afkomstig van het departement van Buitenlandse Zaken, Treasury, Handel en Werkgelegenheid.

Het overgrote deel van de hulp door AID is in de vorm van schenkingen. Op het ogenblik is er één programma dat leningen verstrekt met een zachtheidsgraad beneden de 50%, nl. het Small Enterprise Development Program (MSED).

AID kent een viertal regionale bureaus in Afrika, Azië, Nabije Oosten, latijns-Amerika/Carribisch Gebied, Europa/Nieuwe Onafhankelijke Staten. AID werkt samen met TDA (US Trade and Development Agency) inzake gebonden hulp kredietprogramma's en op ad hoc basis met de Eximbank.

TDA is een onafhankelijk overheidsagentschap met een tweetal doelstellingen:

- 1) hulpgeven voor de economische ontwikkeling van bevriende ontwikkelings- en middeninkomenlanden;
- 2) het promoten van de export van VS goederen en diensten naar deze landen.

Hiertoe verstrekt TDA ODA-schenkingen voor haalbaarheidsstudies van ontwikkelingsprojecten en van investeringsprojecten door de private sector. TDA werkt nauw samen met het Handels Departement en de Eximbank en is lid van de NAC voor gemengde kredieten.

Bijlage 7

Mogelijke nieuwe instrumenten onder Nederlands model

I) Exportkredietgarantie

Het niet beschikbaar zijn van dekkingsmogelijkheden onder het (reguliere) exportkredietverzekeringsinstrument wordt opgelost door onder een aanvullende faciliteit exportkredietgaranties te verstrekken, die een gedeelte van het risico afdekken.

De garantie heeft betrekking op het commercieel, door een private bank, te financieren deel van de transactie; de (additionele) ORET-bijdrage dient ter financiering van het schenkingsdeel van de transactie.

a) *PM-variant*

Er wordt geen begrotingstechnische voorziening voor eventuele schades getroffen. Dit maakt een herallocatie binnen de begroting noodzakelijk zodra zich daadwerkelijk schades voordoen.

b) *Garantiefondsvariant*

Er wordt een (gedeeltelijke) ex ante voorziening voor eventuele schades getroffen. Dit brengt een direct budgettair beslag met zich. De voorziening wordt in een (revolverend) garantiefonds ingebracht omdat eventuele schades zich over het algemeen pas voordoen (vele) jaren nadat het risico is aangegaan.

II) Kredietverstrekking (direct lending)

Het niet beschikbaar zijn van dekkingsmogelijkheden onder het (reguliere) exportkredietverzekeringsinstrument wordt opgelost door de (export)financiering van de gehele transactie onder directe en volledige verantwoordelijkheid van de overheid tot stand te (laten) brengen.

N.B. In de visie van de IBO-werkgroep zou deze oplossingsvariant pas in beeld moeten komen nadat het private bankwezen niet bereid is gebleken de exportfinanciering, gedekt door de onder I bedoelde exportkredietgarantie, tegen een eigen risico te verzorgen.

a) *Kapitaalmarkt middelenvariant*

De ter beschikking te stellen concessionele lening wordt op de kapitaalmarkt ingeleend. Het verschil tussen de (door de overheid) te betalen kapitaalmarktrente en de (door de overheid) te ontvangen concessionele rente dient vanuit begrotingsmiddelen te worden bijgepast (de ORET-bijdrage).

Aflossingen op het krediet worden teruggesluit naar de kapitaalmarkt. Eventuele non-betalingen op de verstrekte lening komen voor rekening van de Staat. Hiervoor kan al dan niet een (gedeeltelijke) ex ante voorziening worden getroffen (zie onder I beschreven PM- en garantiefondsvariant).

b) *Begrotingsmiddelenvariant*

De ter beschikking te stellen lening wordt vanuit begrotingsmiddelen gefinancierd. Dit brengt een direct budgettair beslag met zich (ter grootte van de omvang van de lening). Het vrijmaken van begrotingsmiddelen heeft tot gevolg dat het krediet tegen concessionele voorwaarden beschikbaar kan worden gesteld zonder dat e.e.a. een aanvullende budgettaire

inspanning vergt. Dit betekent dat bij toepassing van deze variant - anders dan bij de overige varianten - geen aanvullende ORET-bijdrage meer benodigd is om het vereiste concessionaliteitsniveau te realiseren. Hierdoor kan de anders benodigde ORET-bijdrage als gedeeltelijke financieringsbron voor de lening worden benut, waardoor het directe extra beslag op begrotingsmiddelen wordt verminderd. Doordat de lening vooraf budgettair volledig is afgedekt, leiden eventuele non-betalingen niet tot nog additionele uitgaven. Kenmerkend voor deze variant is voorts dat de rente- en aflossingsverplichtingen op het verstrekte krediet t.z.t. ten gunste van de overheid komen. Door deze toekomstige inkomsten in een fonds te brengen kan mogelijk op termijn een (budgettair neutraal?) revolverend instrument tot stand worden gebracht.

Bijlage 8

Brief MKB Nederland n.a.v. overleg met werkgroep



Ministerie van Financiën
T.a.v. de heer drs J.H.M. de Poorter,
Secretaris werkgroep interdepartementaal
onderzoek naar exportinstrumentarium
Postbus 20201
2500 EE Den Haag

Dir. Beleid & Onderzoek
Ref.: RS/IV/97-006
Tel.: (015) 2191 296
Delft, 19 februari 1997

Betreft: het stuk "Samenhang Exportinstrumentarium"

Geachte heer De Poorter,

Naar aanleiding van het overleg tussen een vertegenwoordiging van het bedrijfsleven en de werkgroep interdepartementaal onderzoek naar exportinstrumentarium, op 4 februari jl., vraag ik uw aandacht voor het volgende.

MKB-Nederland is een warm voorstander van een interdepartementaal beleidsonderzoek gericht op verbetering van de effectiviteit, doorzichtigheid en doelmatigheid van het Nederlandse exportbeleid. Het Nederlandse midden- en kleinbedrijf (mkb) is reeds verantwoordelijk voor een aanzienlijk deel van de Nederlandse Export, en een dergelijk onderzoek kan bijdragen aan de vergroting hiervan.

In uw onderzoek maakt u ondermeer gebruik van een internationale vergelijking van het Nederlandse exportinstrumentarium. Het is in dit kader dan ook teleurstellend te moeten constateren dat de instrumenten die de werkgroep in haar onderzoek onder de loep neemt, niet de instrumenten zijn die veelvuldig door het mkb worden gebruikt. Het mkb heeft voor het optimaal kunnen benutten van haar exportpotentieel met name behoefte aan laagdrempelige instapinstrumenten. De met name financiële instrumenten, zoals bijvoorbeeld het Matchingfonds, ORET en MILIEV, waarop de werkgroep zich in haar onderzoek richt, zijn dit naar aard en opzet duidelijk niet.

Zoals de Stichting Exportraad MKB in haar onderzoek "Exportkansen voor het mkb: Key-Regio's" in 1996 nogmaals aantoonde is meer dan 75% van de export van het Nederlandse mkb gericht op Europa. Op de Europese markt zijn de ons omringende landen onze grootste concurrenten.

De mate waarin onze naaste concurrenten door hun overheden in hun exportinspanningen op de Europese markt worden gefaciliteerd heeft dus rechtstreeks invloed op de concurrentiepositie van het Nederlandse mkb op onze belangrijkste markt. Een internationale vergelijking van het Nederlandse exportinstrumentarium speciaal gericht op het mkb is dus van groot belang.

Wij hebben echter moeten constateren dat de werkgroep juist een dergelijke vergelijking achterwege laat. MKB-Nederland betreurt dit. Door deze opzet zal het eindresultaat van uw onderzoek geen volledig beeld zal geven van de effectiviteit, doorzichtigheid en doelmatigheid van het totale Nederlandse exportbeleid.

Hoogachtend,



drs K.B. van Popta
Directeur Beleid en Onderzoek

Geraadpleegde Literatuur

Europese Gemeenschap, *Regeling inzake richtsnoeren voor door de overheid gesteunde exportkredieten*, februari 1993

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Hulp of Handel*, februari 1990

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Fertiliser Aid*, 1995

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Evaluatie van de Nederlandse hulp aan India, Mali en Tanzania*, 1994

Inspectie Ontwikkelingssamenwerking te Velde, *Importsteun*, augustus 1989

MDW-werkgroep "Markt en Overheid", *Eindrapport*, april 1997

Minister van Buitenlandse Zaken, *De herijking van het buitenlands beleid*, september 1995

Nederlandsche Credietverzekeringsmaatschappij, *Evaluatie Investeringsverzekering: WHI in internationaal perspectief*, 1996

OESO Yellow Book, *Export Credit Financing Systems in OECD member and non-member countries*, 1995

Task Force Exportinstrumentarium, *aabevelingen terzake van intensivering exportinstrumentarium*, 1996

United States General Accounting Office, *Export finance, comparative analysis of U.S. and European Union Export Credit Agencies*, oktober 1995

Rijksbegroting 1997, Ministerie van Financiën

Rijksbegroting 1997, Ministerie van Economische Zaken

Rijksbegroting 1997, Ministerie van Buitenlandse Zaken/Ontwikkelingssamenwerking



CAFÉ

