



IOB Studie Nieuwsbrief

14 04

Coherentie van beleid: resultaten van een pilot

die Nieuwsbrief # 14 04 | Coherentie van beleid: resultaten van een pilot | IOB Studie Nieuwsbrief # 14 04 | Coherentie van beleid: resultaten van een pilot | IOB Studie N

Beleid van ontwikkelde landen op terreinen als landbouw en handel kan belangrijke gevolgen hebben voor ontwikkelingslanden. Dit besef heeft geleid tot de vraag naar een betere coördinatie, samengevat onder het thema beleidscoherentie voor ontwikkeling (BCO). Het beoogt de negatieve effecten van niet-hulpbeleid van ontwikkelde landen op ontwikkelingslanden te verminderen en de synergie met hulpdoelen te vergroten. Aandachtsvelden zijn onder meer landbouw, handel, financieel beleid, migratie en milieu.

IOB heeft een pilot laten uitvoeren van de opties voor coherent beleid van Nederland en de EU voor Ghana. Een belangrijke conclusie is dat op korte termijn de effecten van het beleid op verschillende terreinen

voor Ghana kwantitatief beperkt zijn. Migratiebeleid vormt een uitzondering. Daarnaast zou beëindiging van de vrije toegang van Ghana tot de Europese markt belangrijke negatieve inkomenseffecten hebben.

Achtergrond

Het thema beleidscoherentie voor ontwikkeling is niet nieuw, maar we weten nog weinig van de effecten van meer of minder coherent beleid. IOB heeft met de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening (SOW) van de Vrije Universiteit in Amsterdam en lokale partners een studie uitgevoerd voor Ghana.

Ghana is een van de Afrikaanse landen die een aanzienlijke economische groei doormaken, gemiddeld circa 6%-8% per jaar. Deze groei wordt mede gevoed door de vondst van olie en de export van goud. Op het punt van goed bestuur geldt Ghana als een van de voorbeelden voor Afrika.

Aanpak

De studie maakt gebruik van verschillende alternatieve scenario's om de coherentie van het beleid van Nederland en de EU voor Ghana te analyseren. Deze scenario's richten zich op potentiële beleidswijzigingen en de mogelijke reactie van de Ghanese overheid daarop. De studie maakt gebruik van een algemeen evenwichtsmodel voor de Ghanese economie. Dergelijke modellen worden vaak gebruikt om effecten van beleidsmaatregelen te simuleren.

De studie kijkt terug naar de periode 2006-2011 en onderzoekt hoe economische ontwikkelingen anders gelopen zouden zijn als het Nederlandse en EU beleid meer of minder coherent geweest zou zijn. Op deze wijze is het mogelijk om een indicatie te geven van de orde van grootte van de effecten voor Ghana.

De aanpak kent ook beperkingen. De resultaten zijn afhankelijk van de onderliggende economische structuur, zoals weergegeven in de *social accounting matrix* (SAM) voor Ghana. Een SAM is een weergave van de transacties tussen bedrijven, huishoudens, productiesectoren, overheid en het buitenland. Een beoordeling van langetermijneffecten, veroorzaakt door meer dynamische veranderingen in de economie, valt buiten het bereik van de studie.

Ontwikkelingssamenwerking

Nederland was tot voor kort een van de belangrijkste donoren in Ghana. De (bilaterale) hulp aan het land bedroeg in de afgelopen jaren gemiddeld EUR 75 miljoen per jaar, waarvan ongeveer driekwart uit centrale programma's van het Ministerie van Buitenlandse Zaken. De Nederlandse bijdrage aan de Ghanese ontwikkelingssamenwerking bedroeg in 2007 13% van de totale officiële ontwikkelingshulp (ODA) aan het land, maar is afgenomen tot 2% in 2012.

Een scenario waarin Nederland het programma enkele jaren eerder terugschroefd zou hebben laat de effecten van de Nederlandse inspanningen goed zien: volgens de modelberekeningen zou in dat geval het (nominale) Ghanese inkomen per hoofd van de bevolking

1,6% lager zijn uitgevallen. Dit cijfer staat gelijk aan een reële groei per hoofd van de bevolking van bijna 0,2% per jaar. Extreme armoede, een inkomen van minder dan 1,25 dollar per dag, zou in dit scenario toenemen met 0,1 procentpunt (van 22,3% tot 22,4%), waarbij de effecten vooral voelbaar zouden zijn in het oosten en noordoosten van het land.

Handel

De handel met Ghana is in de afgelopen jaren sterk gestegen. De export is toegenomen van EUR 336 miljoen in 2010 tot EUR 1,2 miljard in 2012. Deze groei houdt verband met de oliewinning en oliehandel. Het belangrijkste importproduct is cacao. In 2011 en 2012 nam de import van olie en bauxiet sterk toe.

Voor een beoordeling van handelseffecten zijn de onderhandelingen over het Economisch Partnerschapsakkoord (EPA) van belang. De Europese Unie streeft er naar om met alle ontwikkelingslanden dergelijke akkoorden te sluiten. Inzet is dat deze landen hun tariefvrije toegang tot de Europese markt behouden, maar in ruil daarvoor ook geleidelijk hun eigen markt openen.

Uit het onderzoek blijkt dat als een dergelijk akkoord in 2006 zou zijn ingevoerd, dit op korte termijn een klein positief effect zou hebben gehad op de economische ontwikkeling in Ghana. In 2011 zou het inkomen per hoofd van de bevolking dan (nominaal) 0,2% hoger zijn geweest.

Het alternatieve scenario gaat ervan uit dat Ghana en de EU niet tot een overeenstemming zouden zijn gekomen, en dat de EU in 2008 invoerrechten zou heffen op producten uit Ghana. In dat geval zijn de effecten negatief door een combinatie van hogere export barrières en lagere investeringen. Inkomens zouden dan in 2011 2,9% lager zijn dan in het basisscenario.

Invoerrechten landbouw

De EU heeft subsidies op landbouwproducten in belangrijke mate afgeschaft, maar verleent de boeren nog wel inkomenssteun. Daarnaast kunnen invoerheffingen een negatieve invloed uitoefenen op de prijzen op de wereldmarkt. Ghanese boeren hebben hier in beginsel geen last van, omdat zij hun producten naar de EU mogen exporteren (met uitzondering van suiker en rijst). Door de invloed op prijzen op de wereldmarkt kan er toch een effect ontstaan.

Uit de studie blijkt echter dat de Ghanese landbouwsector op de korte termijn nauwelijks reageert op veranderingen in wereldgraanprijzen. Het belangrijkste effect is dat Ghanese consumenten meer moeten betalen voor geïmporteerde landbouwproducten. Dit heeft een effect op de binnenlandse bestedingen. Daarmee heeft verlaging van de tarieven op de korte termijn een klein negatief effect op de inkomensontwikkeling.

Belastingen

Verschillende studies wijzen op negatieve gevolgen van het fiscale klimaat in Nederland voor ontwikkelingslanden.

Belastingverdragen, die tot doel hebben om het betalen van dubbele belastingen te vermijden, spelen daarbij een rol. Volgens de Nederlandse overheid dragen deze verdragen bij aan een gunstiger investeringsklimaat in ontwikkelingslanden, maar volgens critici lopen landen hierdoor belangrijke inkomsten mis.

Nederland heeft in 2008 een belastingverdrag afgesloten met Ghana en kort daarna namen de geregistreerde investeringen vanuit Nederland in dat land fors toe. Dat kan wijzen op een grote invloed van het belastingverdrag, al is het waarschijnlijker dat het (fiscale) investeringsklimaat in Nederland heeft geleid tot de 'Nederlandse route' voor investeringen die toch al zouden plaatsvinden.

Uit de simulatie blijkt dat als het verdrag al in 2007 was ingegaan, de lagere belastingopbrengst geleid zou hebben tot een 0,04% lager inkomen in 2011. Een kleine stijging van de investeringen als gevolg van het verdrag met EUR 15 miljoen zou meer dan voldoende zijn om dit negatieve effect te compenseren.

Migratie

De wens van Nederland en andere landen in de Europese Unie om de instroom van niet-Westerse migranten terug te dringen kan eveneens ontwikkelingsdoelstellingen ondermijnen. Europese landen laten hoog opgeleide migranten makkelijker toe. Voor Ghana gaat het vooral om artsen en verpleegsters die in de Europese Unie werken, vooral in het Verenigd Koninkrijk.

De berekeningen laten zien dat het negatieve effect van een dergelijke brain drain significant is. Voor Ghana zijn de kosten ongeveer drie maal zo hoog als de omvang van de overmakingen naar familieleden. De analyse schat de kosten van een brain drain van 30.000 geschoolde werknemers voor Ghana op ongeveer 0,75% inkomensverlies over een periode van vijf jaar.

Milieu

In het Nederlandse en Europese beleid nemen milieudoelstellingen een steeds grotere plaats in. Voor Ghana is vooral het Europese initiatief om het bosbeheer te verbeteren en de handel in gekapt hout te reguleren van belang. De EU heeft hiervoor in 2008 met Ghana een vrijwillig partnerschapsakkoord (VPA) gesloten, dat zich richt op de handhaving van bosbouwwetgeving en het tegengaan van illegale houtkap. Nederland heeft het VPA ondersteund met bilaterale sectorhulp.

Om meer zicht te krijgen op de effecten simuleerde de studie de effecten van eerdere invoering van de maatregelen per 1 januari 2007 (in plaats van 1 januari 2014). Dit zou geleid hebben tot een

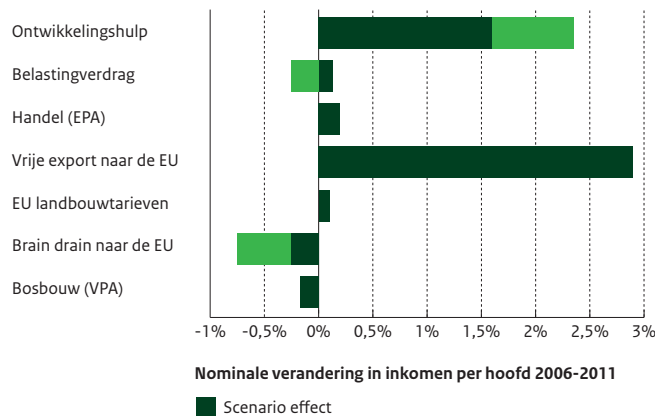
lagere export van hout, maar ook een hogere prijs. Het scenario gaat uit van een 25% lagere productie met een 10% hogere prijs. Onder deze veronderstellingen heeft het akkoord een bescheiden negatief effect op de economische groei: het inkomen per hoofd van de bevolking zou in 2011 (nominaal) 0,17% lager zijn uitgevallen.

Conclusie

De pilot maakt duidelijk dat simulaties met behulp van een algemeen evenwichtsmodel een nuttig hulpmiddel kunnen zijn bij het opsporen van mogelijke effecten van Nederlands en Europees beleid voor ontwikkelingslanden.

De uitkomsten voor Ghana zijn relatief beperkt. Dat betekent dat men geen overspannen verwachtingen mag hebben van een meer op coherentie gericht beleid. Voor een land als Ghana is de ontwikkelingshulp zelf nog steeds een van de belangrijkste instrumenten voor armoedebestrijding. Daarnaast blijkt uit de simulaties het grote belang van een tariefvrije toegang tot de Europese markt. Het immigratiebeleid heeft de meest negatieve effecten.

Figuur 1 Impact van alternatieven voor Ghana



Noot: De berekende scenario effecten zijn donkergroen. De gehele staaf geeft IOB-schattingen van het totale effect weer. Het OS-scenario was bijvoorbeeld gebaseerd op een beperking van de hulp met 65%. Het totale effect van OS is dus 50% hoger.

De Inspectie Ontwikkelingssamenwerking en Beleidsevaluatie (IOB) van het ministerie van Buitenlandse Zaken verricht onafhankelijk onderzoek naar de doelmatigheid, doeltreffendheid, relevantie en consistentie van het Nederlandse buitenlandbeleid. Daarmee wordt verantwoording afgelegd over de resultaten van het beleid en informatie verschaft voor de verbetering van beleidsvoering. De kwaliteit van het IOB-onderzoek wordt gewaarborgd door systematische en transparante procedures.

Alle IOB-evaluaties zijn openbaar en worden ter kennis gebracht van de Tweede Kamer. Daarnaast wil IOB evaluaties toegankelijk maken voor het Nederlandse publiek en de partners in de betrokken landen. Rapporten zijn gratis beschikbaar en een samenvatting van de belangrijkste bevindingen wordt gepubliceerd als IOB Evaluatie Nieuwsbrief.

IOB Studie 394 (mei 2014)

Autonomy, partnership and beyond:

A counterfactual analysis of policy coherence for Ghana

ISBN: 978-90-5328-459-9

Te downloaden op:

www.government.nl/foreign-policy-evaluations

www.iob-evaluatie.nl

B Studie Nieuwsbrief # 14 04 | Coherentie van beleid: resultaten van een pilot | IOB Studie Nieuwsbrief # 14 04 | Coherentie van beleid: resultaten van een pilot | IOB Stu