

Vergaderjaar 2009–2010

**31 250**

**Beleidsbrief Ontwikkelingssamenwerking**

**Nr. 72**

**BRIEF VAN DE MINISTER VOOR ONTWIKKELINGSSAMENWERKING**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2010

In de beleidsbrief ontwikkelingssamenwerking «Een zaak van iedereen» van 16 oktober 2007 (31 250, nr. 1) heeft het kabinet aangegeven dat Groei en verdeling een prioriteit van het ontwikkelingsbeleid is. Over de uitwerking hiervan werd u op deelterreinen nader geïnformeerd, laatstelijk met de voortgangsrapportage van 12 januari 2010 naar aanleiding van de notitie «Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden» van 8 mei 2008 (31 250, nr. 14).

Met verwijzing naar het bovenstaande treft u in de bijlage een notitie aan waarin de theoretische kennis en actuele inzichten over de beleidsprioriteit Groei en verdeling in kaart zijn gebracht. Deze notitie dient ter informatie en als referentiekader voor de toetsing van het toenemend aantal activiteiten in het kader van deze beleidsprioriteit.

De minister voor Ontwikkelingssamenwerking,  
A. G. Koenders

## **Notitie Groei, armoede en ongelijkheid**

### **Inhoudsopgave**

<b>1.</b>	<b>Inleiding</b>	<b>3</b>
<b>2.</b>	<b>Groei, armoede en ongelijkheid</b>	<b>4</b>
2.1	Internationale trends in groei, armoede en ongelijkheid	6
2.2	Mondiale ongelijkheid: het vinden van het juiste groeipad	8
2.3	Economische groei en armoedevermindering	10
2.4	Inkomensongelijkheid, economische groei en armoedevermindering	13
2.5	Herverdeling	15
<b>3.</b>	<b>Beleidsingrediënten en Nederlandse beleidsinterventies</b>	<b>17</b>
3.1	Overzicht van Nederlandse beleidsinterventies	17
3.2	Bevorderen van macro-economische stabiliteit	18
3.3	Investeren in landbouw en rurale werkgelegenheid	20
3.4	Technologische verandering en innovatie	22
3.5	Ontwikkelen van de financiële sector	23
3.6	Hervormen van belastingstelsels en sociale zekerheidssystemen	26
3.7	Toewerken naar een open en eerlijk internationaal handelsstelsel	27
3.8	Verbeteren van infrastructuur	29
3.9	Bevorderen van onderwijs en gezondheid	31
3.10	Verbeteren van de toegang tot land en rechtszekerheid	34
3.11	Verbeteren van arbeidsmarkten en sociaal beleid	36
3.12	Werken aan effectieve staten en beter bestuur	37
3.13	Milieubeheer en klimaatadaptatie	40
3.14	Beleidscoherentie voor ontwikkeling	42
3.15	Multilaterale ontwikkelingssamenwerking	45
<b>4.</b>	<b>Samenvatting</b>	<b>50</b>
	Literatuurlijst	52

Januari 2010

## Hoofdstuk 1 Inleiding

In de beleidsbrief «Een zaak van iedereen – investeren in ontwikkeling in een veranderende wereld» van oktober 2007 worden vier beleidsprioriteiten geïdentificeerd: veiligheid en ontwikkeling, groei en verdeling, gelijke rechten en kansen voor vrouwen en meisjes, en klimaat en energie. Deze notitie gaat dieper in op de prioriteit groei en verdeling. Zoals ik eerder heb aangegeven in (1) «Een zaak van iedereen», (2) de «Kamerbrief inzake private sectorontwikkeling in ontwikkelingslanden» en (3) de notitie «Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid in ontwikkelingslanden», ben ik ervan overtuigd dat in moderne ontwikkelingssamenwerking te weinig aandacht wordt besteed aan de centrale noodzaak duurzame groei en werkgelegenheid te stimuleren als essentiële voorwaarde om landen zelfstandig te maken in een scherp concurrerende wereld economie en de MDG's te bereiken. Dit vereist een politiek-economische en landenspecifiekere benadering om «bottlenecks» voor groei te identificeren en deze te koppelen aan verdeling en armoedebestrijding.

De wereld van vandaag wordt kenmerkt door een mondiale economische recessie en (sluimerende) voedsel-, energie-, en klimaatcrises. In deze context zijn zaken als economische groei, armoedevermindering en ongelijkheid actueler dan ooit. De economische crisis heeft een grote invloed op de groei in veel ontwikkelingslanden. Ook de wereldwijde financiële crisis laat zijn sporen na. In eerste instantie leek deze crisis niet direct de lage inkomenslanden te raken door hun beperkte integratie in internationale financiële systemen. De economische krimp in de ontwikkelde landen heeft echter geleid tot een wereldwijde afname van de vraag en dalende prijzen, vooral als het gaat om grondstoffen. Daardoor zijn ook de buitenlandse investeringen in ontwikkelingslanden teruggelopen. De stijgende werkloosheid als gevolg van terugkerende arbeidsmigranten en de afname van geldoverboekingen naar ontwikkelingslanden, hebben eveneens bijgedragen aan economische teruggang in deze landen. Tenslotte heeft de economische krimp in ontwikkelde landen geleid tot een afname van de ontwikkelingssamenwerking. Al deze factoren hebben disproportionele gevolgen voor de armen in ontwikkelingslanden. Het leidt tot stijgende werkloosheid en toenemende armoede. Opkomende economieën die getroffen waren door de crisis laten in veel gevallen al weer tekenen van herstel zien. De vrees bestaat echter dat de lage inkomenslanden achter zullen blijven wanneer de mondiale economie weer aantrekt.

Sociale uitgaven zijn essentieel voor het voorkomen van verlies van menselijk kapitaal, het beschermen van kwetsbare groepen en het verzekeren van gelijke toegang tot onderwijs en gezondheidszorg. De druk op overheidsuitgaven voor sociale doeleinden is aanzienlijk toegenomen door de economische crisis. Overheden in ontwikkelingslanden hebben echter minder budgettaire ruimte. Fiscale tekorten, die overigens in veel landen al hoog waren door de voedsel- en energiecrises, lopen verder op. In een poging de tekorten binnen de perken te houden hebben sommige overheden bezuinigd op sociale voorzieningen als gezondheidszorg en onderwijs. Het onvermogen om sociale uitgaven te continueren gaat ten koste van armoedevermindering en het behalen van de Millennium Ontwikkelingsdoelen.

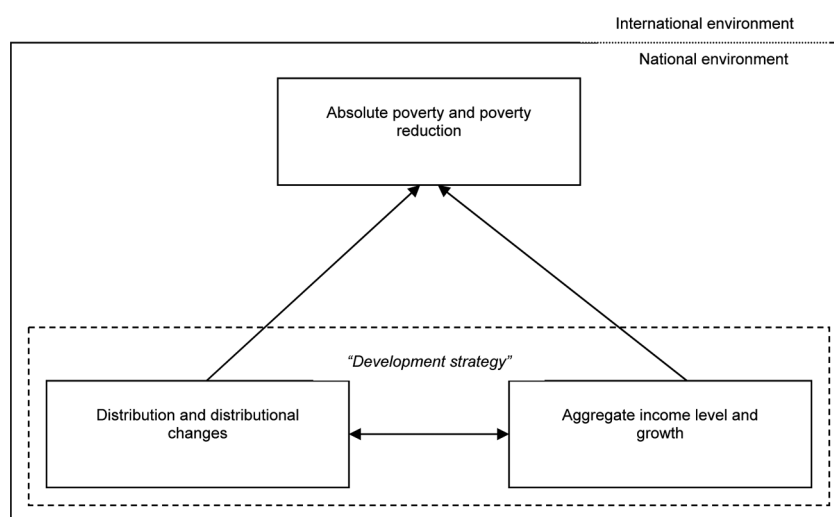
Hoofdstuk 2 biedt een kader voor groei en verdelingsvraagstukken en schetst de relaties tussen armoedevermindering, economische groei en inkomensongelijkheid. In hoofdstuk 3 zijn de beleidsingrediënten van strategieën gericht op groei en verdeling weergegeven zoals vermeld in de literatuur en worden deze gespiegeld aan het Nederlandse beleid. Hoofdstuk 4 bevat een samenvatting.

## Hoofdstuk 2 Groei, armoede en ongelijkheid

In het theoretisch debat over groei en ongelijkheid kan een onderscheid gemaakt worden tussen de internationale en de nationale dimensie. Op internationaal niveau is de groei ongelijk verdeeld tussen landen en regio's. Sommige ontwikkelingslanden maakten een sterke groei door, terwijl anderen achterblijven. Daardoor is de ongelijkheid tussen landen toegenomen.

Naast de internationale dimensie is het belangrijk om de factoren te analyseren die op het nationale niveau een rol spelen. De effecten van groei op ongelijkheid verschillen per land. Het debat in de literatuur over groei en ongelijkheid draait om de fundamentele vraag of ontwikkelingsbeleid primair gericht moet zijn op economische groei of armoedevermindering en/of ongelijkheid. De uitdaging voor beleidsmakers is niet zozeer hoe om te gaan met de relatie tussen groei en armoedevermindering en armoedevermindering en ongelijkheid, maar vooral met de relatie tussen groei en inkomensverdeling. Dit hoofdstuk probeert een helder inzicht te verschaffen in het debat over groei versus (her)verdelingsstrategieën aan de hand van het onderstaande schema van Bourguignon.

### De Armoede-Groei-Ongelijkheid Driehoek (gebaseerd op: Bourguignon, 2003)



Dit hoofdstuk beslaat vijf thema's:

1. Internationale trends in groei, armoede en ongelijkheid;
2. Mondiale ongelijkheid en de juiste groeistrategie;
3. De relatie tussen economische groei en armoedevermindering;
4. De relatie tussen inkomensongelijkheid, economische groei en armoedevermindering;
5. Herverdeling.

In deze notitie worden de volgende definities gehanteerd: economische groei is de gemiddelde inkomensgroei gedefinieerd in BBP per hoofd van de bevolking. Het concept van ongelijkheid kan gedefinieerd worden in termen van inkomensongelijkheid en ongelijkheid in kansen. Inkomensongelijkheid («*income inequality*») heeft betrekking op de manier waarop inkomen verdeeld is. Ongelijkheid in kansen («*inequality of opportunities*») heeft te maken met de ongelijke toegang tot gezondheidszorg en onderwijsmogelijkheden, het vermogen om in verbinding te staan met de rest van de wereld, de kwaliteit van de beschikbare dienstverlening en de

wijze waarop instellingen mensen behandelen (World Development Report, 2006). Ongelijke kansen leiden tot (toekomstige) inkomensongelijkheid. Onrechtvaardigheid («*inequity*») heeft betrekking op ongelijke kansen én vooraf vaststaande omstandigheden. Vooraf vaststaande omstandigheden bepalen de kansen op twee manieren. Ten eerste bepalen de omstandigheden bij iemand's geboorte, zoals materiële welvaart, familieachtergrond en toegang tot publieke diensten en infrastructuur, in belangrijke mate wat de kansen zijn die iemand heeft. Ten tweede beïnvloeden groeiplidmaatschap en initiële omstandigheden hoe mensen behandeld worden door de instellingen met wie ze moeten samenwerken. In beleidstermen betekent dit dat het principe van gelijke kansen uitgaat van omstandigheden bij de geboorte die niet moeten uitmaken voor iemand's kansen in het leven (WDR, 2006, p. 19).

Multidimensionale definities van armoede zijn opgesteld door het Development Assistance Committee (DAC), de OESO/DAC-richtlijnen voor armoedevermindering (OESO, 2001). De kerndimensies van armoede en welzijn zijn beschermende, politieke, sociaal-culturele, menselijke en economische omstandigheden. Volgens de Wereldbank wordt extreme armoede gemeten door de absolute armoede *headcount index*, dat wil zeggen het percentage individuen in ontwikkelingslanden dat van minder dan USD 1,25 per dag leeft (gebaseerd op koopkracht pariteiten 2005 constante prijzen), zoals op te maken uit data van onderzoeksgegevens van huishoudens.

#### De verschillende benaderingen: Pro-Poor Growth, Equitable Growth en Inclusieve Groei<sup>1</sup>

*Pro-Poor Growth* is een bekende ontwikkelingsstrategie geworden aan het begin van dit decennium. Het is een intuïtief herkenbaar concept, maar de definities ervan variëren sterk tussen de gebruikers. Volgens de OESO/DAC is duurzame economische groei een essentiële voorwaarde om armoede te verminderen, maar bepalen het tempo en patroon van groei de mate van armoedevermindering (OESO, 2001). Pro-poor growth kan gedefinieerd worden in absolute zin, relatieve zin en op een enkelvoudige-multidimensionale manier (OESO, 2006). Economische groei is *pro-poor* in absolute zin als het resulteert in een zo groot mogelijk aantal (extreem) arme mensen dat boven de armoedegrens van een land wordt getild. Dit betekent dat groei *pro-poor* is als armoede daalt, ook al kan de ongelijkheid toenemen. Het is ééndimensionaal als het op inkomensongelijkheid slaat. Economische groei is *pro-poor* in relatieve zin als arme mensen disproportioneel profiteren van deze groei en hun aandeel in het nationaal inkomen stijgt. De relatieve definitie slaat daarom op een vermindering in ongelijkheid. Het is opnieuw één-dimensionaal als het alleen inkomensongelijkheid beschouwt. Op deze manier kan relatieve *pro-poor growth* een negatief effect hebben op zowel arme als rijke huishoudens, en op de groei in het algemeen, omdat een focus op gelijkheid kan leiden tot algemene suboptimale beleidsoplossingen<sup>2</sup>.

OESO's DAC Povnet roept op tot een multi-dimensionale benadering van *pro-poor growth*, waarin welvaart, gezondheidszorg, onderwijs, sociale zekerheid en politieke participatie zijn meegenomen. Al deze elementen bepalen het vermogen van de armen om hogere inkomens in de toekomst te genereren. Zonder een multi-dimensionale benadering zal ongelijkheid («*inequity*») de overhand krijgen.

Equitable Growth is *pro-poor growth* in relatieve zin (UNDP International Poverty Centre, 2005). De Wereldbank gebruikte in haar beleidsdocumenten vaak de term *equitable growth* in aanvulling op *pro-poor growth*, voordat de Wereldbank de term *inclusieve groei* ging gebruiken. *Equitable growth* wordt niet langer gebruikt.

Inclusieve Groei is het nieuwste begrip dat in ontwikkelingsbeleid wordt gebruikt. De Growth Commission (2008) is een van de voorlopers. De Wereldbank is een voorstander

<sup>1</sup> Fair growth en shared growth zijn ook begrippen die regelmatig gebruikt worden, maar deze zijn niet helder gedefinieerd.

<sup>2</sup> Op basis van deze definitie is als het gemiddelde inkomen van arme mensen groeit met twee procent terwijl de gemiddelde economische groei één procent bedraagt sprake van «pro-poor» growth. Indien het gemiddelde inkomen van arme mensen toeneemt met vijf procent, terwijl de gemiddelde economische groei zes procent bedraagt, is deze groei niet «pro-poor» omdat sociale verschillen toegenomen zijn, ondanks de hogere groei.

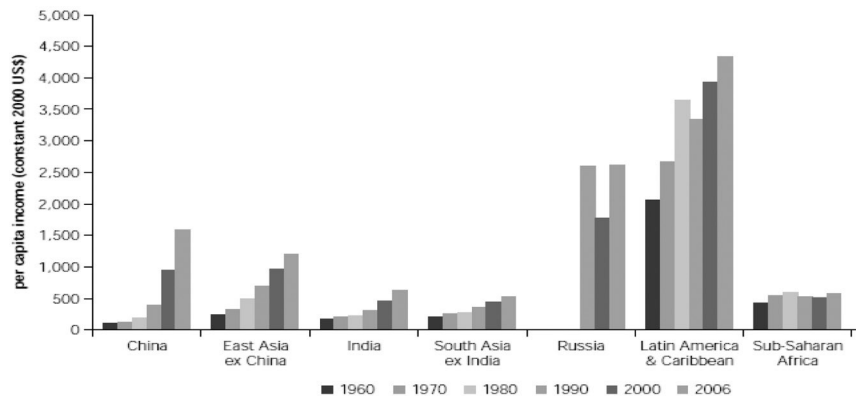
van deze benadering voor ontwikkelingsstrategieën, en donoren zoals de UNDP en DFID volgen. De UNDP heeft zelfs haar International Poverty Centre hernoemd tot International Poverty Centre for Inclusive Growth (IPC-IG).

Inclusieve groei en *pro-poor growth* vertonen veel overeenkomsten. Beiden benadrukken het tempo en patroon van groei en beiden focussen op werkgelegenheidsmogelijkheden en de rol van de publieke en private sector. Echter, *pro-poor growth* richt zich ook op sociale zekerheid en vangnetten, beleidsterreinen die afwezig zijn in inclusieve groei. Volgens de Wereldbank houdt inclusieve groei zich bezig met mogelijkheden voor de meerderheid van de beroepsbevolking, zowel de arme als de midden-klasse, terwijl *pro-poor growth* voornamelijk geïnteresseerd is in de welvaart van de armen (World Bank, 2009). Inclusieve groei legt een sterke focus op productieve werkgelegenheid, waarbij groei van de werkgelegenheid nieuwe banen creëert en productiviteitsgroei zorgt voor hogere lonen. Dit is een aantrekkelijk concept, gezien de wereldwijde economische crisis.

## 2.1 Internationale trends in groei, armoede en ongelijkheid

De laatste vier decennia hebben een uitzonderlijke groei in mondiale output laten zien, maar elk land en regio heeft niet dezelfde vooruitgang gemaakt. In Sub-Sahara Afrika en Latijns Amerika is de groei veel lager, zelfs al heeft Latijns Amerika beter gepresteerd dan andere regio's voor wat betreft de inkomensgroei per hoofd van de bevolking (grafiek 1). Het BBP per hoofd van de bevolking in Sub-Sahara Afrika is de afgelopen 40 jaar nauwelijks verbeterd. Dit komt mede door de hoge bevolkingsgroei. Vanaf het midden van de jaren 90 is de economische groei in Sub-Sahara Afrika duidelijk omhoog gegaan en heeft het het hoogste niveau in decennia bereikt, totdat de economische crisis het continent raakte in 2008. China en andere landen in Oost-Azië lopen de achterstand met geïndustrialiseerde landen snel in. Ze lieten hoge groeicijfers zien gedurende de afgelopen 15 tot 20 jaar.

**Grafiek 1: Divergentie in Economische Prestaties, 1960–2006**



Source: World Bank, World Development Indicators 2007.

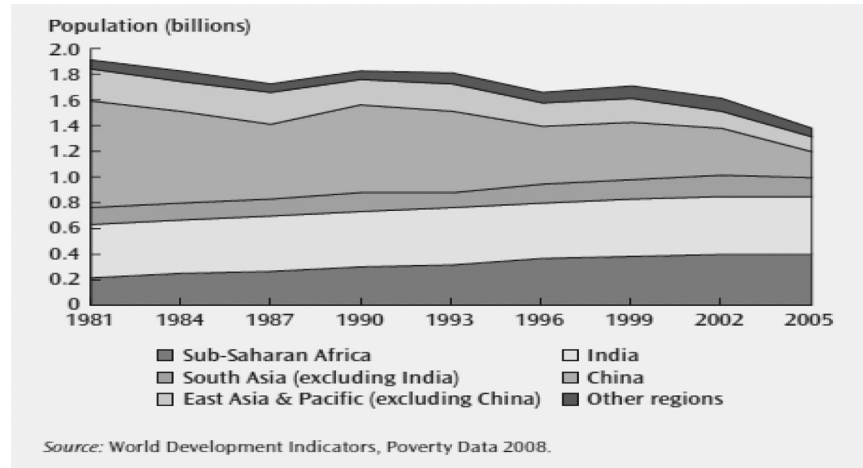
Bron: World Bank (2009)

Tijdens de afgelopen decennia was er een wereldwijde afname van extreme armoede, van 1,9 miljard mensen in 1981 tot 1,5 miljard in 2005 (grafiek 2). Deze positieve resultaten zijn voornamelijk te danken aan de prestaties van Oost-Azië, China in het bijzonder. In andere regio's is het absolute aantal mensen in extreme armoede ongeveer constant gebleven over de laatste 20 jaar. Een groot aantal mensen is niet in staat geweest om deel te nemen aan en te profiteren van de globalisering. Ze zitten vast

in extreme armoede (zie ook paragraaf 2.2). In Sub-Sahara Afrika zijn de absolute armoedecijfers zelfs gestegen in de afgelopen 25 jaar.

Wereldwijde armoede zal waarschijnlijk verder toenemen als gevolg van de economische crisis. De Verenigde Naties (VN) (2009) verwacht dat wereldwijd het aantal mensen in ontwikkelingslanden dat in extreme armoede leeft in 2009 met 55 tot 90 miljoen stijgt door de crisis.

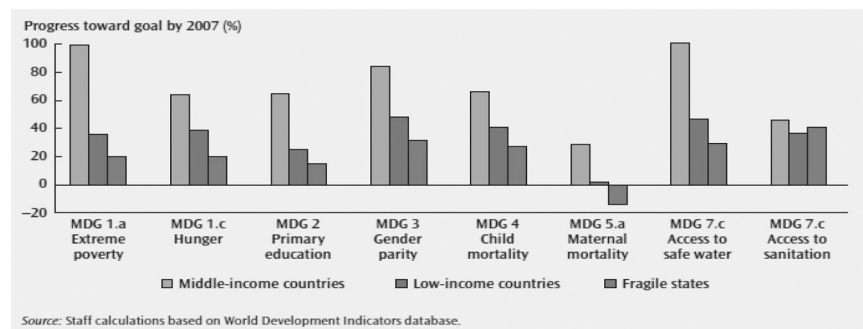
**Grafiek 2: Het aantal mensen in extreme armoede**



Bron: World Bank (2009)

De Millennium Development Goals (MDGs) laten de armoedetrends ook vanuit een niet-economisch perspectief zien (grafiek 3). Middeninkomenslanden hebben het goed gedaan terwijl de fragiele staten de minste vooruitgang hebben geboekt. Meer voortgang is nodig voor bijvoorbeeld MDG 5 «Moedersterfte», vooral in Zuid-Azië en Sub-Sahara Afrika, en voor MDG 2 «Basisonderwijs», met name voor die mensen die in rurale gemeenschappen leven (UN, 2009).

**Grafiek 3: Fragiele staten hebben de minste vooruitgang geboekt in het behalen van de MDGs**



Bron: World Bank (2009)

Volgens de ILO, IMF en andere bronnen is de inkomensverdeling of ongelijkheid zowel tussen landen als binnen landen in geïndustrialiseerde landen én ontwikkelingslanden toegenomen in de afgelopen twee decennia<sup>1</sup>. Tussen 1990 en 2005 heeft bijna twee derde van alle landen in de wereld een toename in inkomensongelijkheid laten zien. Dit was het geval in zowel rijke als arme landen. In andere woorden, de inkomens van

<sup>1</sup> Er is echter ook bewijs in het tegendeel dat de inkomensverdeling wereldwijd aan het afvlakken is (zie bijvoorbeeld Sala-i-Martin, 2006).

rijke huishoudens zijn relatief gegroeid ten opzicht van de inkomens van de middenklasse of armere huishoudens (ILO, 2008). Een opmerkelijke uitzondering is Sub-Sahara Afrika waar twee derde van de landen een afname in ongelijkheid zag. Aan de andere kant blijven de niveau's van ongelijkheid in Sub-Sahara Afrika, samen met Latijns Amerika, de hoogste in de wereld (IMF, 2007).

## **2.2. Mondiale ongelijkheid: het vinden van het juiste groeipad**

Een aantal ontwikkelingslanden, met name in Azië, heeft zich opgewerkt tot belangrijke spelers in de wereldeconomie. Andere landen, vooral in Latijns Amerika en Afrika, worstelen nog met het vinden van hun eigen groeipad. In de jaren 70 en 80 van de vorige eeuw werden mondiale verschillen verklaard door te verwijzen naar een ongunstige handelsruilvoet van de armste landen, hun afhankelijkheid van grondstoffen, de beperkte mogelijkheden om te profiteren van schaalvoordelen, zwakke instituties, ongunstige investeringsklimaat en de lokale politieke economie. De oplossing werd gezocht in «stabiliseren, privatiseren en liberaliseren» vaak in combinatie met diversificatie (Growth Commission, 2008, p. 5). In de jaren 90 werd deze «one-size-fits-all» benadering van de Washington consensus vervangen door een meer op maatgemaakte benadering. De vraag bleef bestaan in welke mate overheden moeten intervensiëren in de markt. Overheden hebben duidelijk een rol te spelen, maar te veel inmenging in de vrije markt zou kunnen leiden tot vermindering van de economische groei.

De huidige consensus is dat overheidsbeleid contextspecifiek moet zijn. Fundamentele uitgangspunten van groei, zoals macro-economische stabiliteit, allocatie van middelen via de markt, openheid, en verdeling van welvaart moeten worden vertaald in specifiek beleid en (institutionele) ontwikkelingsstrategieën om effectief te kunnen zijn (Wereldbank, 2005a). In Oost-Azië zijn industriële imports substitutie strategieën gebruikt om de betalingsbalans te verbeteren en de lokale markt te beschermen. Subsidies werden ook gerelateerd aan exportprestaties, hetgeen de groei van de export bevorderde (Amsden, 2008, p. 110). In Zuidoost-Azië legde verbetering van de landbouwproductie, samen met macro-economische stabiliteit en economische vrijheid, het fundament voor toekomstige economische groei (Henley, 2008). In Sub-Sahara Afrika daarentegen faalden eerdere imports substitutie strategieën en stopte het veranderingsproces in de landbouwsector. De Growth Commission (2008) benadrukte in dit verband het belang van leiderschap en bestuur op het nationale niveau. Het gaat hierbij om een geloofwaardige inzet voor inclusieve groei, samen met capabele overheidinstellingen die handelen in dienst van de burgers. De Growth Commission benadrukte ook het dynamische karakter van ontwikkeling, waarbij ze stelde dat de meest succesvolle economieën tot op de dag van vandaag worden gekenmerkt door structurele transformatie, stijgende arbeidsproductiviteit, concurrentie, arbeidsmarktmobiliteit en snelle urbanisatie.

Rodrik (2007) stelt dat geen enkel land snelle economische groei heeft gekend zonder te voldoen aan de overkoepelende principes van economisch bestuur, waaronder eigendomsrechten, marktgerichte stimulering, een stabiele munt en gezonde overheidsfinanciën. Echter, deze principes werden geïmplementeerd op nogal onconventionele wijze. Voorbeelden zijn Zuid Korea's systeem van financiële belemmeringen, Taiwan's en Zuid Korea's selectieve subsidiering van exporten, Singapore's toename van overheidsinvesteringen in de economie en ruime belastingvoordelen, en China's tweesporig hervormingsbeleid. Rodrik noemt ook Mauritius, Botswana en Chili. «In all these circumstances, standard desirability, such as market liberalisation and outward orientation were combined with



public intervention and government selectivity of some sort» (Rodrik, 2007, 40). Elk land volgde zijn eigen economische groeipad.

Rodrik's argumentatie onderstreept het belang van beleidsruimte (*policy space*) voor ontwikkelingslanden binnen de internationale verdeling van arbeid en productie. Beleidsruimte die hen in staat stelt om optimaal gebruik te kunnen maken hun economische mogelijkheden. Hij zit hiermee op dezelfde lijn als Chang (2002), die stelt dat de huidige rijke landen zich niet hebben ontwikkeld op basis van het standaard recept dat nu vaak aan ontwikkelingslanden wordt voorgeschreven. Zo hebben landen als het VK en de VS zich ontwikkeld achter hoge tariefmuren en met behulp van flinke subsidies aan hun opkomende industrieën. Chang vindt dat de huidige arme landen deze mogelijkheden niet ontnomen moeten worden door strenge multilaterale regels (bijvoorbeeld van de WTO).

In tegenstelling tot ontwikkelingslanden die zich in een vroeg stadium zijn gaan ontwikkelen, moeten laatkomende ontwikkelingslanden hun groeipad zien te vinden in een wereld waarin de internationale verdeling van arbeid en productie al is verankerd. Laatkomers hebben het voordeel dat ze technologie kunnen gebruiken die zich al bewezen heeft, maar deze technologie is vaak gepatenteerd en daardoor ontoegankelijk of erg duur. Dit voordeel kan daardoor niet altijd benut worden. Daarnaast kunnen laatkomers te maken hebben met het probleem van pad-afhankelijkheid (*path dependency*) (Nelson & Water, 1982). Technologische verandering bouwt voort op eerdere ervaring en kan bemoeilijkt worden door zichzelf in standhoudende instituties die niet langer relevant zijn.

Laatkomers moeten concurreren met landen die zich al in een eerder stadium hebben ontwikkeld. Ze moeten kostenconcurrerend zijn hetgeen bij industriële productie te maken heeft met de hoogte van de lonen, de arbeidsproductiviteit en de economische agglomeratie-effecten. In Sub-Sahara Afrika, waar de meeste arme landen zijn gelegen, is arbeid goedkoop. Niettemin maken de economische agglomeratie-effecten het voor deze landen moeilijk om op de internationale markten voor industrie-producten door te dringen. Bedrijven hebben baat bij de aanwezigheid van andere bedrijven en alleen als het verschil in loonkosten groot genoeg is, zullen bedrijven als eerste de productie van een hoge-lonenland naar een lagelonenland verplaatsen. Volgens Collier (2007) heeft het enorme verschil in lonen tussen Azië en de ontwikkelde wereld rond 1980 een dergelijke verplaatsing van de VS en Europa naar Azië veroorzaakt. Een vergelijkbare loonkloof zou nodig zijn om bedrijven warm te laten lopen voor de verplaatsing van Azië naar Sub-Sahara Afrika. Hoewel dit op termijn zou kunnen gebeuren, maakt de groei van agglomeraties in Azië de exportdiversificatie in Sub-Sahara Afrika vooralsnog een stuk moeilijker (Collier, 2007, p. 86).

Laatkomers hebben te maken met multilaterale handelsregels envoor-schriften. De WTO beperkt het gebruik van bepaalde subsidies, bijvoorbeeld wanneer deze bedoeld zijn om importen te verdringen of te belem-meren (WTO, 2002). De WTO geeft late ontwikkelaars echter ook de nodige instrumenten ter bestrijding van oneerlijke concurrentie door de meer ontwikkelde landen (bijv. door WTO-geschillenregeling). Dankzij een succesvolle Doha-ronde worden de meer ontwikkelde landen gedwongen van een aantal van deze praktijken af te zien (bijv. exportsubsidies) en krijgen de laatkomers betere toegang tot de ontwikkelde markten. Zoals aangegeven moeten laatkomers hierbij voldoende beleidsruimte behouden voor het ontwikkelen van hun eigen groeipad.

De mondiale financiële en economische crisis heeft aangetoond dat internationaal bestuur belangrijk is. Er bestaat een breed besef dat de mondiale economie heeft geleid tot onhoudbare onevenwichtigheden die mede hebben bijgedragen tot het ontstaan van de financiële en economische crisis (ODI, 2009). De financiële globalisering, ingegeven door de deregulering van internationale kapitaalstromen, is een van de belangrijke oorzaken geweest van de mondiale inkomensverschillen en van de huidige crisis (ILPO, 2008). Een levensvatbare oplossing is alleen mogelijk wanneer wordt gezorgd voor een verbetering van het multilateraal bestuur, waardoor een *level playing field* wordt gecreëerd alsook een grotere fiscale en beleidsmatige speelruimte. Nu de wereldeconomie uit een diepe crisis probeert te komen, is het nog onduidelijk wat op dit punt kan worden verwacht. Volgens de Growth Commission is «het meest waarschijnlijke scenario iets wat wel het «*new normal*» wordt genoemd, met een lagere groei, soms minder openheid in de mondiale economie, en een meer gereguleerd, stabielere financieel basisstelsel» (Growth Commission, 2009, p. 7).

## **2.3 Economische groei en armoedevermindering**

### *2.3.1 Het effect van groei op armoedevermindering*

Uit verschillende onderzoeken is gebleken dat economische groei goed is voor meer dan 80% van de armoedevermindering en dat hierdoor sinds 1980 500 miljoen mensen boven de armoedegrens zijn uitgekomen (Wereldbank, 2000). Volgens schattingen op basis van deze onderzoeken zou een stijging van het gemiddelde inkomen in een land de armoede met 10 à 20% doen afnemen (ibid.).

De groeicijfers in arme landen vervullen een spilfunctie bij de armoedevermindering. Daarom is het van cruciaal belang dat ervoor wordt gezorgd dat meer landen een duurzaam hogere groei per hoofd van de bevolking realiseren, met name in Sub-Sahara Afrika, waar de groeipercentages nog ontoereikend zijn om de Millenniumdoelstellingen (MDG's) te kunnen verwezenlijken.

De relatie tussen economische groei en de MDG's is zowel overduidelijk als zeer gecompliceerd. Kenny (2009) heeft recentelijk een econometrisch onderzoek van Easterly (1999) aangehaald, getiteld «*Life during Growth*». De kwaliteit van het leven wordt in positieve zin geassocieerd met het inkomen per hoofd van de bevolking en daarmee met MDG 1. Met de inkomensgroei vinden echter ongelijke verbeteringen plaats op het gebied van de kwaliteit van het leven. Kindersterfte en calorie- en eiwitopname zijn duidelijk aan inkomen gerelateerd, terwijl levensverwachting, politieke instabiliteit en onderwijs dit niet zijn. Easterly heeft hiervoor een aantal verklaringen. Ten eerste de aanwezigheid van «vaste factoren» die in grote mate bepalend zouden kunnen zijn voor het inkomen van een land en voor de indicatoren voor de kwaliteit van het leven (zoals de natuurlijke rijkdommen en ethische diversiteit). Ten tweede leidt een stijging van de private inkomens (BBP per hoofd van de bevolking) niet automatisch tot een toename van de publieke goederen (zoals onderwijs). Ten derde houden de indicatoren voor de kwaliteit van het leven in een land zowel verband met de fluctuaties in het wereldinkomen als met veranderingen in het inkomen van het land zelf (bijv. technische doorbraken op het gebied van antibiotica).

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op beleid dat groei én armoedevermindering bevordert. In dat hoofdstuk wordt aangevoerd dat bepaalde beleidsvormen meer groeigericht zijn terwijl andere meer armoedegericht zijn. Sommige beleidsvormen staan ter discussie vanwege de daaruit voort-

vloeiende verdeling van de opbrengsten (bijv. op het gebied van de handel, zie paragraaf 3.7). Een krachtig instrument voor het verminderen van armoede door economische groei in ontwikkelingslanden is de uitbreiding van de (formele) werkgelegenheid. Economische groei schept banen en daarmee een grotere vraag naar arbeid: het belangrijkste vermogen dat arme mensen in overvloed bezitten. In de ontwikkelingslanden zijn de meeste banen te vinden in de informele sector. Twee decennia geleden voerde Hernando de Soto al aan dat de ontwikkelingsmogelijkheden van landen aanzienlijk toenemen wanneer de informele economie uit de verborgenheid wordt gehaald (Hernando de Soto, 1989).

In de afgelopen jaren is de formele mondiale beroepsbevolking gemiddeld met 1,6 procent – oftewel 45 miljoen mensen – gegroeid, hoofdzakelijk in de ontwikkelingslanden. Vanwege een ernstig tekort aan nieuwe arbeidskansen vormt de huidige financiële en economische crisis een ernstige bedreiging voor deze groeiende beroepsbevolking (ILO, 2009).

### *2.3.2 Groeidynamiek en specifieke uitdagingen*

Zoals hiervoor geschetst is een hoge, duurzame groei cruciaal voor de vermindering van armoede. Om dit te bereiken moeten landen en regio's het hoofd bieden aan specifieke uitdagingen.

#### *Sub-Sahara Afrika*

De groeicijfers in landen ten zuiden van de Sahara zijn sinds 1960 zeer uiteenlopend van aard geweest. Een aantal landen vertoont een consistente groei op de lange termijn, een aantal heeft te maken met langdurige stagnatie en economische teruggang en de meerderheid van de landen vertoont een groei tussen 1960 en 1973, een neergang tussen 1974 en 1994, en een hernieuwde groei sinds 1995. Hoewel de huidige economische groei in de hele regio als gevolg van de wereldwijde crisis wezenlijk is vertraagd tot een geraamd gemiddelde van 1,5 procent van het werkelijke BBP in 2009, heeft de meerderheid van de landen ten zuiden van de Sahara in het afgelopen decennium indrukwekkende groeicijfers gerealiseerd. Tussen het midden van de jaren 1990 en 2008 bedroeg de economische groei in Sub-Sahara Afrika gemiddeld 6 procent per jaar, de snelste groei sinds meerdere decennia. Hoewel dit ten dele het gevolg is van de gestegen grondstoffenprijzen, is deze prestatie grotendeels te danken aan zorgvuldiger macro-economisch beleid, beter investerings- en handelsbeleid, gemiddeld beter presterende instellingen, ruimere hulp en – in een aantal landen – nieuwe generaties leiders die voorstander zijn van groei en een meer open en verantwoordelijk bestuur.

In termen van inkomen per hoofd van de bevolking is de groei echter veel zwakker geweest, met een jaarlijks gemiddelde van 0,5 procent in de periode 1960–2004. De overige ontwikkelingslanden behaalden in dezelfde periode een gemiddelde groei van 3 procent (Wereldbank, 2007). Een belangrijke factor waardoor dit verschil kan worden verklaard is de sterke bevolkingstoename in Sub-Sahara Afrika, waar de bevolking tussen 1970 en 2000 sneller groeide dan in de niet-Afrikaanse ontwikkelingslanden op het hoogtepunt van hun bevolkingsgroei. Als gevolg hiervan wordt Sub-Sahara Afrika gekenmerkt door een ongewoon hoge demografische druk. De recente economische groei heeft een bijdrage geleverd aan de vermindering van het aantal armen in Sub-Sahara Afrika van circa 59 procent in het midden van de jaren 1990 tot 51 procent in 2005. Het absolute aantal armen in Sub-Sahara Afrika is evenwel gestaag toegenomen, van circa 300 miljoen in 1980 tot ongeveer 550 miljoen in 2008. Ook hier houdt het verschil verband met de sterke toename van de totale bevolking.

De uitdagingen waarmee Afrikaanse landen momenteel te maken hebben, is het opnieuw realiseren van economische groei op basis van een snelle banengroei en een meer gediversifieerde economie. Grote uitdagingen liggen op het gebied van de verbetering van het investeringsklimaat, een grote infrastructurele inhaalslag ten opzichte van de andere regio's in de wereld, grotere nadruk op innovatie – door informatietechnologie en de vorming van vaardigheden, waaronder hoger onderwijs – als belangrijkste motor achter productiviteitsgroei, alsmede de opbouw van institutionele en menselijke capaciteit. De productiviteit in de landbouw, waarmee de meerderheid van de bevolking van werk en inkomen wordt voorzien, zou een speerpunt moeten vormen bij de vergroting van de totale productiviteit van de Afrikaanse economieën. Gelet op het feit dat beleid en bestuur van grote invloed zijn op de groei, is de ondersteuning en versterking van de beleidsverbeteringen die in het laatste decennium in termen van verbeterde macro-economische stabiliteit hebben plaatsgevonden, noodzakelijk voor elke groeistrategie. Op het gebied van de handel nemen de uitdagingen toe en diversifiëren de exporten. De landen die rijk aan grondstoffen zijn, staan voor de taak de vruchten die zij van de explosieve vraag naar grondstoffen plukken, te gebruiken om de regionale afhankelijkheid van die grondstoffen te verminderen.

De meerderheid van de Afrikaanse landen heeft betrekkelijk kleine binnenlandse markten en landen binnen een bepaalde regio hebben vaak dezelfde bron van inkomsten. Regionale groeistrategieën voor landbouw, *agro-processing* en industriële productie zijn echter belangrijk om in de wereldmarkt te kunnen meespelen – regionale groeistrategieën die werkgelegenheid scheppen en de armoede verminderen.

In het licht van de huidige wereldwijde economische crisis zijn de omstandigheden voor economische groei voor veel Afrikaanse landen verslechterd door toenemende tekorten op de lopende rekening en begrotingstekorten, een afname van de wereldwijde vraag en het dalen van de grondstofprijzen. Volgens de Afrikaanse Ontwikkelingsbank zal de afname van de exportinkomsten voor het hele continent in 2009 251 miljard dollar bedragen en in 2010 277 miljard dollar (AfDB, 2009). Onder deze omstandigheden worden de bovengenoemde uitdagingen niet alleen moeilijker, maar ook veel dwingender. Wanneer op deze fronten vooruitgang wordt geboekt, zal in de komende decennia een versnelde, inclusieve groei worden vergemakkelijkt.

Een ander belangrijk aspect wordt gevormd door de verschillende functies die mannen en vrouwen vervullen. Uit micro-economisch empirisch bewijs en opkomende macro-economische analyses blijkt dat de economische groei in Afrika door *gender*-ongelijkheid zowel direct als indirect wordt belemmerd. Aangezien *gender*-ongelijkheid een wissel op de groei in Afrika trekt, zijn de belangrijkste beleidsconsequenties van deze analyse dat het wegnemen van *gender*-gerelateerde groeibelemmeringen een aanzienlijke bijdrage zal leveren aan de verwezenlijking van het Afrikaanse groeipotentieel. Het verminderen van de *gender*-gerelateerde ontoegankelijkheid tot en het vergroten van de zeggenschap over de voor groei benodigde productiemiddelen vormen concrete middelen voor het versnellen en diversifiëren van de groei. Hierdoor wordt de groei duurzamer en wordt ervoor gezorgd dat de armen zowel een bijdrage aan de groei leveren als hier de vruchten van plukken, kortom dat *pro-poor growth* ontstaat (Blackden en Sudarshan, 2003).

#### *Fragiele staten*

In door conflicten getroffen en fragiele staten is het belangrijk de mensen de voordelen van vrede te laten inzien (vredesdividend) bij het streven naar politieke en economische stabiliteit. Fragiele staten worden onder-

mijnd door ernstige politieke en sociale spanningen die een zeer nadelig effect op hun bevolking hebben. Ongelijke verdeling van economische middelen (inclusief natuurlijke hulpbronnen) en ongelijke kansen voor betaalde arbeid vormen dikwijls de belangrijkste factoren waardoor conflicten in fragiele staten worden aangewakkerd. Daadwerkelijke of gevoelde ongelijkheden tussen bevolkingsgroepen geven voeding aan burgerlijke onrust.

Conflicten leiden in de meeste gevallen tot een drastische vermindering van de economische groei en een verslechtering van de sociale voorzieningen. Dit komt omdat het geld wordt aangewend ter ondersteuning van het conflict of, buiten de overheid om, naar het buitenland wordt gesluisd. Economisch gewin, zoals uit illegale mijnbouw, kan ertoe leiden dat conflicten en burgeroorlogen lang blijven voortduren. In postconflictsituaties staan regeringen niet alleen voor de taak de basisvoorzieningen te herstellen, maar hebben ze ook te maken met de fysieke vernielingen en sociale afbraak die door het conflict zijn veroorzaakt. Ongelijkheden die tot het conflict hebben geleid, moeten worden aangepakt door nieuwe structuren in het leven te roepen waardoor de eerder uit hun rechten ontzette bevolkingsgroepen volledig kunnen participeren in het politieke, sociale en economische leven. Voor de economische situatie betekent dit dikwijls dat niet alleen moet worden gedacht aan de wederopbouw, maar ook aan de herstructurering van de economische infrastructuur en basisvoorzieningen ter bevordering van de rechtvaardigheid en om de kans dat het conflict opnieuw opblaait te verminderen.

In de eerste jaren na een conflict zijn de kansen voor economische groei groot, mits hiervoor het vereiste minimum aan economisch bestuur aanwezig is. Dit is echter geen indicator van duurzame groei, maar houdt rechtstreeks verband met de extreem lage groei in de voorgaande periode. Bovendien worden de herstelinspanningen dikwijls door donoren gefinancierd. De grootste uitdaging tijdens de post-conflict periode is het zorgen voor politieke stabiliteit door middel van programma's die de nadruk leggen op gelijke toegang tot hulpbronnen en de re-integratie van voormalig strijders, ontheemden en terugkerende vluchtelingen.

## **2.4 Inkomensongelijkheid, economische groei en armoedevermindering**

Uit paragraaf 2.3 is gebleken dat er een positief verband bestaat tussen groei en armoedevermindering. De relatie tussen economische groei en ongelijkheid is echter vager en complexer. In paragraaf 2.4.1 en 2.4.2 wordt nader op deze relatie ingegaan en wordt onderzocht welke effecten de economische groei op ongelijkheid heeft en vice versa. In paragraaf 2.4.3 wordt de impact van ongelijkheid op de relatie tussen groei en armoedevermindering behandeld; hierbij gaat het met name om de vraag of een grotere ongelijkheid een remmende werking heeft op de door groei gerealiseerde armoedevermindering.

### *2.4.1 Effecten van de economische groei op ongelijkheid*

De globalisering die in de afgelopen decennia heeft plaatsgevonden, heeft zowel in geïndustrialiseerde als in ontwikkelingslanden geleid tot grotere ongelijkheid, zowel tussen als binnen landen. Sommige auteurs menen, in lijn met de theorie van Kuznets, dat toenemende ongelijkheid een intrinsieke eigenschap van het groeiproces is. Er bestaat dus een soort «uitruil» tussen economische efficiëntie en ongelijkheid<sup>1</sup>. Uit het meest recente empirische onderzoek blijkt echter dat er geen wezenlijke (statistische) relatie bestaat tussen ongelijkheid en verandering in inkomen. Een reeks onderzoeken met gegevens uit meerdere landen wijst erop dat groei

---

<sup>1</sup> Simon Kuznets theorie (de «Kuznets-hypothese») luidt dat economische ongelijkheid in de tijd met de ontwikkeling van een land toeneemt en vervolgens, na het bereiken van een kritiek gemiddeld inkomen, begint af te nemen.

gemiddeld een positieve noch negatieve invloed op ongelijkheid heeft (Chen en Ravallion, Easterly, 1999, Dollar en Kraay, 2001, 2002 en Ravallion 2004, 2007)<sup>1</sup>. De meeste onderzoeken onderstrepen wel het belang van landenspecifieke factoren van ongelijkheid, met name politieke en historische factoren. Vooral wanneer de verdeling in samenlevingen met een al zeer grote inkomensongelijkheid nog verder verslechtert, zoals in veel Latijns-Amerikaanse en Afrikaanse landen het geval is, zijn corrigerende en op herverdeling gerichte maatregelen aanbevelenswaardig.

#### 2.4.2 Effecten van ongelijkheid op de economische groei

Inkomensongelijkheid is niet per se nadelig voor economische groei. Er zijn meerdere argumenten die voor inkomensongelijkheid pleiten. Inkomensongelijkheid werkt stimulerend (Ravallion, 2005), concentratie van rijkdom bevordert grote investeringen (Lopez, 2004a, b) en de marginale geneigdheid tot sparen is groter bij de rijken (Kaldor, 1957)<sup>2</sup>. Anderzijds kan inkomensongelijkheid negatieve effecten op de groei hebben, doordat ongelijke samenlevingen criminele activiteiten bevorderen en de risicovolle situatie investeerders afschrikt (Alesina en Perotti, 1996). Bovendien kan ongelijkheid tot onderinvesteringen leiden wanneer mensen die de hoogste potentiële winsten kunnen behalen geen investeringsmogelijkheden hebben (Wereldbank 2006). Tot slot heeft een extreem grote ongelijkheid negatieve gevolgen voor de vraag naar elementaire consumptiegoederen en daarmee ook voor de groei van de betrokken sectoren.

Een extreem streven naar gelijkheid leidt dus tot het wegvallen van prikkels, *free riding* en hoge operationele kosten voor herverdeling, waardoor het groeipotentieel van een land wordt verminderd. Extreme ongelijkheid leidt echter ook tot een vermindering van het groeipotentieel als gevolg van de afbrokkeling van de sociale cohesie, een toename van de sociale onrust en het ontstaan van sociale conflicten die tot onzekerheid omtrent eigendomsrechten leiden (Cornia, 2004). Grote ongelijkheid heeft vooral een negatieve impact op de groei. Uiteraard loopt de precieze relatie tussen ongelijkheid en groei per land uiteen, afhankelijk van de aanwezige hulpbronnen, geschiedenis, beleid ten aanzien van de verdeling van fysiek en menselijk kapitaal en andere factoren.

Inkomensongelijkheid die voortkomt uit ongelijke kansen, d.w.z. uit onrechtvaardigheid, kan nadelig voor de groei zijn (Birdsall, 2005). In een dergelijk geval bestaat er geen uitzicht op een verbetering van de situatie en kunnen arme mensen de ongelijkheid slechter verdragen (zie het «tunneleffect» van Hirschman en Rothschild, 1973). Een dergelijke structurele ongelijkheid (ongelijkheidsval) ten aanzien van bijvoorbeeld toegang tot onderwijs, krediet, infrastructuur, openbare besluitvorming, enz., kan economische inefficiëntie en sociale spanningen tot gevolg hebben. Casteló en Doménech (2002) hebben door middel van een op de groei afname getrokken representatieve steekproef aangetoond dat ongelijke onderwijskansen, gemeten door de Gini-coëfficiënt, een negatieve invloed op de groei hebben. Ongelijkheid op het gebied van politieke invloed kan leiden tot een suboptimale verdeling van middelen en een verkleining van de groep investeerders en innoveerders. Dit kan sociale uitsluiting en conflicten tot gevolg hebben, hetgeen op zijn beurt leidt tot een afname van de efficiëntie en economische groei (Ravallion, 2005).

<sup>1</sup> Chen en Ravallion (1997), Easterly (1999), Dollar en Kraay (2001, 2002), Ravallion (2004, 2007).

<sup>2</sup> Kaldor (1957) kwam als eerste met de idee dat grotere ongelijkheid de economische groei stimuleert vanwege het positieve effect op sparen en investeringen; er wordt namelijk verondersteld dat bij hogere inkomens meer wordt gespaard.

Er bestaat een overvloed aan empirisch bewijs waaruit blijkt dat *gender*-ongelijkheid de economische groei zowel direct als indirect beperkt. Het verminderen van de *gender*-gerelateerde ongelijkheid bij de toegang tot en zeggenschap over de voor groei benodigde productiemiddelen vormt een middel voor het versnellen en diversifiëren van de groei. Hierdoor wordt de groei duurzamer en wordt ervoor gezorgd dat de armen zowel

een bijdrage aan de groei leveren als hier de vruchten van plukken (Blackden en Sudarshan, 2003).

#### *2.4.3 Effecten van ongelijkheid op de armoedevermindering*

Het oorspronkelijke niveau van inkomensongelijkheid is in grote mate bepalend voor de gevolgen die de groei voor armoedevermindering heeft. Ravallion (2005) heeft geschat dat een economische groei van 1 procent in landen met een zeer geringe ongelijkheid kan resulteren in een afname van de armoede met 4,3 procent; terwijl de afname in landen met een zeer grote ongelijkheid slechts 0,6 procent bedraagt. Zelfs al neemt met de groei ook de ongelijkheid toe, dan betekent dit nog niet dat arme mensen hier geen voordeel bij hebben; ze hebben alleen minder voordeel dan andere huishoudens. De armoede neemt dus af, zij het met zeer uiteenlopende percentages.

### **2.5 Herverdeling**

Herverdeling wordt in het algemeen geassocieerd met overheidsbeleid gericht op de herverdeling van inkomen over een bepaald deel van de bevolking, bijvoorbeeld door middel van progressieve belasting, transferbetalingen en subsidies voor consumenten. Sommige onderzoekers geven echter een ruimere definitie aan herverdelingsinstrumenten door hierin landhervorming, onderwijs, gezondheidszorg, infrastructuur, e.d. op te nemen.

Inkomensherverdeling helpt in lage-inkomenslanden de armoede niet geheel de wereld uit. Voor basisinkomensregelingen die voor alle inwoners een inkomen op de armoedegrens garanderen, zouden in de betrokken landen onbetaalbaar hoge belastingtarieven nodig zijn<sup>1</sup>. Hoe lager het per capita inkomen van een land, hoe minder de armoede wordt teruggedrongen door herverdeling van het huidige inkomen van de groepen met het hoogste inkomen onder die met het laagste inkomen (Dagdeviren, Van der Hoeven, 2002).

Herverdeling kan versturende effecten hebben en de prikkels voor een efficiënt functionerende markt wegnemen (Lopez, 2004a, 2004b). Onder de juiste omstandigheden en bij een juiste toepassing kan overheidsbeleid niettemin zorgen voor een vermindering van de ongelijkheid zonder daarbij de groei in gevaar te brengen. Volgens de Wereldbank (2006) kan de efficiëntie worden vergroot door toepassing van de volgende beleidsmaatregelen: herverdeling van land, werkgelegenheidsprogramma's, subsidies, brede toegang tot kredieten, en maatregelen op het gebied van infrastructuur, gezondheidszorg en onderwijs. Herverdeling kan ook een positief effect op de groei hebben door een toename van de politieke stabiliteit en daarmee van de investeringen, alsook door het creëren van investeringskansen met een hoge marginale opbrengst (Galor en Zeira, 1993; Aghion et. al., 1999).

Dagdeviren, Van der Hoeven en Weeks (2002) hebben de haalbaarheid onderzocht van een aantal herverdelingsmaatregelen als instrumenten voor armoedevermindering. Ze komen tot de conclusie dat maatregelen op het gebied van progressieve belastingheffing, transferbetalingen, consumentensubsidies, landhervormingen, onderwijs en gezondheidszorg, en infrastructuur en openbare werken alle haalbaar zijn voor midden-inkomenslanden. Voor de meeste lage-inkomenslanden blijven consumentensubsidies, landhervormingen, onderwijs en gezondheidszorg, en infrastructuur en openbare werken haalbare maatregelen. Voor zeer-lage-inkomenslanden vormen de meeste herverdelingsinstrumenten geen haalbare optie voor het terugdringen van de armoede. De enige

---

<sup>1</sup> Ravallion (2009) «Do poorer countries have less capacity for redistribution?», Policy Research Working Paper 5046, Wereldbank.

uitzonderingen hierop zijn maatregelen op het gebied van onderwijs en gezondheidszorg en infrastructuur en openbare werken. De auteurs stellen dat de wellicht belangrijkste bepalende factor voor de effectiviteit van de uiteenlopende maatregelen en kenmerken van elke herverdelingsstrategie is gelegen in de structuur van de economie. Deze structuur is afhankelijk van het ontwikkelingsniveau, dat in grote mate bepalend is voor de productiemix van een land, voor de mogelijkheden van sociaal-economische groepen, de vergoeding van productiemiddelen, directe en indirecte belastingen op inkomsten en vermogen, de voor goederen en diensten betaalde prijzen, en transfer-betalingen.

Concluderend kan worden gesteld dat herverdelingsstrategieën net zo landenspecifiek moeten zijn als de strategieën voor groei en voor armoedevermindering.



## Hoofdstuk 3 Beleidsingrediënten en Nederlandse beleidsinterventies

### Inleiding

Een groot aantal beleidsterreinen is relevant voor strategieën gericht op armoedebestrijding, groei en ongelijkheid. Dit hoofdstuk begint met een algemeen overzicht van Nederlandse beleidsinterventies op de beleidsprioriteit groei en verdeling (paragraaf 3.1). In de paragrafen 3.2 tot 3.14 volgt een beschrijving van de verschillende beleidsingrediënten van strategieën gericht op groei en verdeling en hoe deze volgens de internationale literatuur kunnen bijdragen aan duurzame economische groei en de vermindering van ongelijkheid. Ook worden de Nederlandse beleidsinterventies ten aanzien van deze strategieën geschetst<sup>1</sup>.

In paragraaf 3.15 wordt het Nederlandse ontwikkelingsbeleid ten aanzien van multilaterale instellingen beschreven.

### 3.1 Overzicht van Nederlandse beleidsinterventies

#### *Publieke sector ontwikkeling*

Op het terrein van publieke sector ontwikkeling, beoogt de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking overheden in ontwikkelingslanden te bewegen hun ondernemingsklimaat te verbeteren. De maatregelen omvatten een effectief (macro-) economisch en begrotingsbeleid, een strategie gericht op economische groei en armoedebestrijding, adequate wet- en regelgeving en anti-corruptie beleid. Het overheidsbeleid beïnvloedt het ondernemingsklimaat in ontwikkelingslanden via de impact die het heeft op kosten, risico's en drempels voor concurrentie en door specifieke investeringen. Een belangrijk startpunt is in dit verband de leidende rol van de overheid in ontwikkelingslanden en de beschikbaarheid van een *Poverty Reduction Strategy Paper* (of een daaraan gerelateerde ontwikkelingsstrategie), inclusief een duidelijke strategie voor economische groei. Beleidshervormingen en maatregelen om het ondernemingsklimaat te verbeteren dienen landenspecifiek te zijn. Uiteraard zijn er grenzen aan de invloed van Nederland en andere donoren in een ontwikkelingsland. Beleidshervormingen zijn afhankelijk van de mogelijkheid en de wil bij politieke elites om te veranderen. Echter, de donorgemeenschap kan door het voeren van een politieke dialoog druk uitoefenen op overheden.

#### *Private sector ontwikkeling*

Nederland steunt specifieke maatregelen in ontwikkelingslanden om private sector ontwikkeling te stimuleren. Ondernemers en kleine boeren, in het bijzonder die leven en werken in arme regio's en sectoren, hebben behoefte aan krediet, infrastructuur, afzetmarkten, kennis en vaardigheden. Nederland voert hiertoe bilaterale programma's uit met lokale overheden en private sector organisaties. Een belangrijk programma is ORIO (Ontwikkelings Relevante Infrastructuur Ontwikkeling) dat overheden in ontwikkelingslanden steunt om publieke infrastructurele projecten te financieren die belangrijk zijn voor economische ontwikkeling en armoedevermindering. Voorbeelden van private sector organisaties die worden gesteund zijn lokale banken, microfinancieringsinstellingen, boerenorganisaties, werkgeversorganisaties, vakbonden en bedrijfs ondersteunende organisaties. Deze organisaties ontvangen technische assistentie en financiële steun. De programma's worden direct gefinancierd vanuit het departement, via non-gouvernementele organisaties of via de ambassades die actief zijn op het terrein van private sector ontwikkeling.

---

<sup>1</sup> Hieronder volgen voorbeelden van documenten die ingaan op armoedebestrijding en groei en verdeling.

- The Growth Report. Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development (2008), Wereldbank, Commission on Growth and Development.
- Promoting Pro-Poor Growth: Policy Guidance for Donors (2006), OESO.
- «Inequality, Growth and Poverty in the Era of Liberalisation and Globalisation.», (2001) United Nations University World Institute for Development Economics Research (UNU/WIDER), «Rising Income Inequality and Poverty Reduction: Are They Compatible?» (2004), UNU/WIDER, UNDP.

Daarnaast worden bijdragen gegeven aan multilaterale organisaties en multidonor fondsen voor zover deze complementair zijn aan bilaterale programma's en goed afgestemd zijn met het ontvangende land (zie paragraaf 3.15). Om internationale handelsbarrières te beslechten, committeert Nederland zich aan afronding van de Doha ronde binnen de Wereld Handels Organisatie met voldoende beleidsruimte voor ontwikkelingslanden om hun economische ontwikkeling ter hand te nemen. Nederland zet zich ook in voor het afsluiten van Economische Partnerschapsakkoorden (EPA's) van de EU met de ACS-landen met maximale flexibiliteit om de ontwikkelingsdimensie te bevorderen (zie paragraaf 3.7).

Verder worden selectieve interventies gemaakt door Nederland om ondernemers en kleine bedrijven te helpen te participeren in lokale en internationale markten. Specifieke programma's worden uitgevoerd om hen te assisteren bij het exploreren van nieuwe markten, toegang te krijgen tot krediet en verzekeringen en toegang tot nieuwe technologie en managementvaardigheden.

### **3.2 Bevorderen van macro-economische stabiliteit**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

De prijsschokken van voedsel en energie, die aan de huidige economische crisis voorafgingen, hebben de positie van netto importeurs van voedsel en olie verzwakt. De macro-economische schokken zorgden tevens voor verhoogde inflatie en lagere groeicijfers. De huidige financiële en economische crisis heeft de macro-economische stabiliteit in ontwikkelingslanden verder verslechterd vanwege de scherpe afname in exportopbrengsten en het internationale tekort aan kapitaal («*credit crunch*»).

Macro-economische stabiliteit is een belangrijke voorwaarde voor economieën om te kunnen groeien. Hoge volatiliteit in het prijsniveau, wisselkoersen, rentestanden of belastinglasten zijn grote belemmeringen voor private investeringen, de «*proximate driver of growth*» (Growth Commission, 2008). Een belangrijk element van strategieën voor armoedevermindering is «het voeren van een macro-economisch beleid dat outputvolatiliteit minimaliseert en in het bijzonder scherpe stijgingen in ongelijkheid voorkomt als gevolg van recessies. Dit kan gevoelige maatregelen inhouden op het gebied van herverdeling en fiscaal beleid (zoals vangnetten) met als doel consumptie over een lange periode te spreiden» (Cornia, 2004, p. 31).

Lage internationale *credit ratings*, beperkte binnenlandse schuldmarkten en geringe binnenlandse besparingen beperken de mogelijkheden voor arme landen om budgettair beleid te gebruiken. Toch hebben landen met houdbare schuldposities een zekere ruimte voor fiscale verruiming (World Bank, 2009). «Extra externe begrotingssteun kan de bewegingsruimte voor ontwikkelingslanden vergroten, in samenhang met internationale mechanismes om de volatiliteit van grondstoffenprijzen en korte-termijn portfolio stromen te verminderen» (Cornia, 2004, p. 31).

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Aan 14 ontwikkelingslanden wordt algemene begrotingssteun gegeven, soms gecombineerd met sectorale begrotingssteun. Vier additionele ontwikkelingslanden ontvangen sectorale begrotingssteun. Het doel hiervan is het ondersteunen van de implementatie van nationale ontwikkelingsplannen en strategieën gericht op armoedevermindering. Door het kanaliseren van hulp via nationale begrotingen en door gebruik van nationale systemen (publiek financieel management, inkoopbeleid, en statistische systemen) worden deze systemen versterkt. Begrotingssteun maakt

het voor ontvangende overheden mogelijk geld te besteden conform hun eigen prioriteiten. Dit stimuleert *ownership* en vergroot zowel beleidsruimte als fiscale ruimte voor de betreffende overheid.

Extreme valutaschommelingen en valutarisico's hebben een negatieve invloed op macro-economische stabiliteit. In 2006 kon door Nederlandse steun het door de FMO ontwikkelde Currency Exchange Fund (TCX) gelanceerd worden, een fonds dat bescherming biedt tegen lokale valutarisico's in ontwikkelingslanden. Dit instrument is gericht op het bevorderen van economische groei door middel van het bevorderen van macro-economische stabiliteit. Nederland steunt tevens de Commodity Risk Management Groep van de Wereldbank. Dit initiatief is gericht op het verminderen van de kwetsbaarheid van ontwikkelingslanden als gevolg van prijsfluctuaties en weersomstandigheden. Deze kwetsbaarheid wordt verminderd met behulp van bestaande marktmechanismen zoals futures, opties en verzekeringen. Daarnaast zullen door middel van een publiek-private partnerschap met EARS, Ecorys, MicroEnsure en Rabo Foundation geïndexeerde weersverzekeringen verstrekt worden aan tenminste 10 000 mensen in Afrika, gebaseerd op satellietinformatie over o.m. verdamping.

In respons op de economische crisis heeft Nederland verschillende initiatieven ondersteund van multilaterale organisaties. Nederland heeft bijvoorbeeld bijgedragen aan IFC's Global Trade Liquidity Programme voor lage inkomenslanden. Dit programma is opgezet om tijdelijke tekorten op handelsfinanciering aan te vullen, zodat economieën kunnen blijven groeien. Ten tweede is door de crisis de druk op overheden in ontwikkelingslanden vergroot om de uitgaven op sociale bestedingen te verhogen. De Vulnerability Financing Facility van de Wereldbank is een belangrijk initiatief in dit opzicht, en Nederland ondersteunt de sociale zekerheidscomponent van deze faciliteit. Zie ook paragraaf 3.6 over de bilaterale steun aan sociale vangnet programma's.

De Nederlandse regering is van mening dat een beperkt aantal lagere inkomenslanden in staat moet zijn om tegen minder concessionele voorwaarden (zachte leningen) te lenen van internationale financiële instellingen zodat economische groei bevorderd wordt. In de dialoog met multilaterale organisaties pleit Nederland ervoor om het beleid ten aanzien van externe financiering en schuld voor lage inkomenslanden te herzien, aangezien dit beleid te veel een *one-size-fits-all* benadering is. Volgens Nederland is er ruimte om flexibeler om te gaan met specifieke eisen. Echter, de maximale flexibiliteit moet gezocht worden binnen bestaande raamwerken zoals het Debt Sustainability Framework, zodat het risico van een toekomstige schulden crisis vermeden wordt.

Kortom, het belangrijkste bilaterale instrument voor Nederland op het vlak van macro-economisch stabiliteit en fiscaal beleid is begrotingssteun aan partnerlanden. Begrotingssteun wordt gegeven op de voorwaarde dat effectieve armoedeverminderingstrategieën de nationale prioriteiten weergeven, met verstandig macro-economisch beleid, transparante overheidsfinanciën en goed bestuur. Op deze wijze draagt begrotingssteun bij aan economische groei, en omdat het gekoppeld is aan armoedeverminderingstrategieën, draagt het bij aan een vermindering van inkomensongelijkheid. Vooral de tweede generatie *Poverty Reduction Strategy Papers* (PRSPs) hebben een sterkere focus op economische groei als een middel voor ontwikkeling en armoedevermindering. Doelstellingen en resultaten worden door middel van *Performance Assessment Frameworks* (PAFs) gedefinieerd en gemonitord. Ze bevatten over het algemeen een combinatie van macro-economische, sectorale en *governance* indicatoren. Armoede-indicatoren en sectorale indicatoren bevatten vaak aspecten van

ongelijkheid, in termen van regionale (urbaan-ruraal), sociale (toegang tot onderwijs, elektriciteit, etc.) of *gender* ongelijkheden.

Om de kwaliteit en diepgang van de politieke dialoog op groei en verdeling te verbeteren zijn er door het ministerie van Buitenlandse Zaken drie *pilots* gestart in Benin, Bolivia en Zambia (zie ook paragraaf 3.12).

Met betrekking tot de interventies en posities van Nederland in de multilaterale organisaties, heeft Nederland ervoor gekozen om het beleid van lagere inkomenslanden maximaal te ondersteunen, zodat zowel de groei gestimuleerd wordt als directe steun gegeven wordt aan kwetsbare groepen door middel van sociale vangnetten.

### 3.3 Investeren in landbouw en rurale werkgelegenheid

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Landbouw kan de leidende sector zijn voor een groeistrategie van ontwikkelingslanden. Schattingen tonen aan dat een groei van het BNP die ontstaat vanuit de landbouw tenminste twee keer zo effectief is in het verminderen van armoede dan groei van het BNP die ontstaat buiten de landbouw (World Bank, 2008). Een recente studie van het International Food Policy Research Institute (IFPRI) laat zien dat in West-Afrika met relatief lage investeringen een verdrievoudiging van de productie van maïs en granen, een verdubbeling van de productie van rijst en een stijging van de productiviteit met factor 2,6 voor katoen mogelijk is. Daarnaast is voor andere gewassen een stijging in productiviteit mogelijk tussen de 10 en 50 procent<sup>1</sup>. Gemiddeld genomen ligt de bijdrage van landbouw aan de groei van het BNP rond de 32 procent, en ondanks de groeiende verstedelijking, wonen de meeste armen in rurale gebieden (70 procent). Vrouwen spelen een cruciale rol in agrarische productie. Zij vormen het merendeel van de agrarische arbeidskracht en produceren het grootste deel van het voedsel dat lokaal geconsumeerd wordt. 82 procent van de rurale bevolking in Sub-Sahara Afrika leeft in landen waar de basis van hun economie de landbouw is (World Bank, 2008). Daarom blijft landbouw in veel landen de steunpilaar voor het levensonderhoud in rurale gemeenschappen, levert het een grote bijdrage aan het BNP en is het een belangrijke bron van exportinkomsten<sup>2</sup>. Het potentieel voor de groei van landbouw in Afrika is enorm.

Verbetering van de productiviteit van de landbouw draagt bij aan voedselzekerheid en armoedevermindering in rurale gebieden. Wanneer vrouwen toegang zouden krijgen tot productiemiddelen in de landbouw, zou de productie kunnen stijgen met gemiddeld 20 procent in Sub-Sahara Afrika. Echter, om dit voor elkaar te krijgen, zullen beleid en programma's op het gebied van agrarische ontwikkeling gericht moeten zijn op het bevorderen van een toename van werkgelegenheid in de sector. Een toename in productiviteit, winstgevendheid en duurzaamheid in de landbouw, vooral in de kleinschalige landbouw, draagt substantieel bij aan armoedevermindering in rurale gebieden. Dit is een van de belangrijkste boodschappen uit het World Development Report 2008 van de Wereldbank.

Henley (2008) e.a. hebben een vergelijkende studie gedaan naar de ontwikkeling van diverse landen in Zuid-Oost Azië en vergelijkbare landen in Afrika. Zij kwamen tot de conclusie dat de reden waarom de Zuid-Oost Aziatische landen sneller ontwikkelden gelegen is in een geconcentreerde en voortdurende aandacht voor beleid gericht op agrarische en rurale ontwikkeling, met name in de jaren volgend op de onafhankelijkheid. Het waren vooral in deze jaren dat de snelste vermindering van armoede plaats vond, en welke de basis legden voor verdere groei en ontwikkeling. In Afrika daarentegen werd minder prioriteit gegeven aan investeringen in

<sup>1</sup> De studie laat ook duidelijk zien dat bij een toename van productiviteit van 5 procent, het doel waar Afrikaanse leiders zich in 2003 aan hebben gecommitteerd, het aantal jaren dat nodig is om MDG 1 te realiseren af kan nemen met 1 tot 20 jaar, afhankelijk van het betreffende land.

<sup>2</sup> Resoluties aangenomen tijdens de 97e sessie van de International Labour Conference, juni 2008 te Genève.

landbouw en rurale infrastructuur, resulterend in lagere overheidsuitgaven in rurale gebieden uitgedrukt in percentages van totale overheidsuitgaven.

De relatie tussen werkgelegenheid, landbouw en armoede is in de meeste gevallen negatief. Een studie van de Wereldbank laat zien dat arbeidsintensieve groei in de landbouw geassocieerd kan worden met een toename van armoede, terwijl arbeidsintensieve groei in secundaire sectoren juist geassocieerd kan worden met een afname van armoede. Tegelijkertijd kan een kapitaalintensieve groei in de landbouw geassocieerd worden met een afname van armoede. Een dergelijke groei zal echter wel de werkgelegenheid in de landbouw doen afnemen. Ondanks dat deze studie niet ingaat op mogelijke causaliteit, doet het voorkomen van deze tendensen in een dergelijk grote groep van heterogene landen en tijdspaden vermoeden dat op de korte termijn patronen van sectorale productiviteit en werkgelegenheid belangrijke implicaties kunnen hebben voor armoedevermindering. Beleid gericht op armoedevermindering dient voldoende aandacht te hebben voor de gevolgen van sectorale productiviteit en werkgelegenheid (Pierella Paci et al., 2007).

De uitdaging voor de agrarische sector is gelegen in het vinden van de juiste balans tussen het vergroten van agrarische productiviteit en het creëren van rurale werkgelegenheid voor kleine boeren en armen, zowel man als vrouw, en zowel binnen als buiten de agrarische sector. Het vergroten van mogelijkheden en inkomsten voor vrouwen op de arbeidsmarkt in rurale gebieden is *pro-poor* en verbetert het welzijn van families en de maatschappij als geheel. Empirisch bewijs toont aan dat vrouwen meer investeren in de ontwikkeling van hun kinderen dan mannen dat doen. Strategieën die succesvol zijn geweest in het realiseren van inclusieve groei zijn onder andere de ontwikkeling van *value chains*, *contract farming* en het stimuleren van industrieën en bedrijven in rurale gebieden.

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

In de beleidsnotitie Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid (mei 2008) wordt een sterkere focus op landbouw in ontwikkelingssamenwerking aangekondigd. De notitie geeft een beschrijving van de huidige programma's en kondigt een aantal nieuwe beleidsprioriteiten en extra financiering aan. De interventies beslaan de volgende vijf «sporen»:

- Versterken van (inter)nationaal landbouwkundig onderzoek en innovatie teneinde productiviteit te verhogen (zie ook paragraaf 3.4);
- (bilaterale) steun voor rurale economische ontwikkeling, producentenorganisaties en coöperaties, rurale infrastructuur, toegang tot infrastructuur en financiering en zekerheid van landrechten;
- Het verduurzamen van (inter)nationale handelsketens;
- Het verbeteren van markttoegang, bijvoorbeeld door middel van publiek-private partnerschappen, handelsliberalisatie, en handelsfacilitatie in regionale markten;
- Verbeteren van voedselzekerheid en overdrachtsmechanismen (zie ook paragraaf 3.6 op het gebied van sociale zekerheidssystemen).

In het verleden hebben donoren en overheden van ontwikkelingslanden (vooral in Sub-Sahara Afrika) ten onrechte te weinig aandacht geschonken aan de landbouw. Nederland realiseert zich dat er meer aandacht nodig is voor agrarische ontwikkeling, onder meer doordat de armen hoofdzakelijk in rurale gebieden leven en afhankelijk zijn van landbouw voor hun voortbestaan. De intensivering van Nederlandse steun aan het verhogen van agrarische productiviteit met behulp van technologie en innovatie kan een bijdrage leveren aan het verhogen en diversifiëren van het inkomen van

armen. Publiek-private partnerschappen gericht op duurzame *value chains* dragen op effectieve wijze bij aan economische groei en een verbetering in het inkomen van kleine producenten.

### 3.4 Technologische verandering en innovatie

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

«Technologische verandering is een grote uitdaging voor elke groeistrategie die ongelijkheid binnen de perken wil houden. Participatie van vrouwen in het ontwerp van water, transport, energie en landbouw technologie zorgt ervoor dat in hun behoeften wordt voorzien en dat hun problemen worden aangepakt. Nieuwe technologieën bevatten veel positieve aspecten, maar leiden ook tot meer vraag naar vaardigheden. Met nieuwe ontwikkelingen in de ICT veranderen eertijds niet-verhandelbare diensten in internationale goederen. Dit creëert een nieuw comparatief voordeel voor lage inkomenslanden met een opgeleide beroepsbevolking» (Cornia, 2004, p. 30).

Economische ontwikkeling kan in essentie worden begrepen als een leerproces. Succesvolle economieën (dat wil zeggen: succesvol in het creëren van toegevoegde waarde en hoogwaardige werkgelegenheid) komen niet noodzakelijk tot bloei in landen met de rijkste natuurlijke hulpbronnen of beste geografische ligging, noch alleen in landen die wetenschappelijk voorop lopen. Wat succesvolle economieën gemeen hebben is het vermogen om allerlei vormen van kennis (informatie, ervaring, vaardigheden en attitudes) zodanig aan te wenden dat steeds optimaal kan worden geprofiteerd van economische kansen. Niet wat je hebt of weet, maar hoe snel je leert en aanpast is essentieel voor groei en ontwikkeling. Voor ontwikkelingslanden is *catching up* daarom niet zozeer een kwestie van investeren in aanbod of overdracht van kennis en technologie; het is vooral een kwestie van investeren in lerend en aanpassend vermogen, in de capaciteit om te innoveren.

Duurzame economische groei veronderstelt dus adequaat functionerende kennis- innovatiesystemen, van mondiaal tot lokaal niveau. Die systemen samen kunnen beschouwd worden als een *global public good*. Systeempalen, wat zich veel en vaak manifesteert in ontwikkelingslanden, vereist dan publieke interventie. Te denken valt aan (publieke en private) investeringen in wetenschappelijke en technologische infrastructuur, aan het bevorderen van toegang tot kennis en technologie en aan het versterken van het vermogen van mensen om kennis en technologie te verwerven, aan te passen, te verspreiden en te gebruiken voor productieve doeleinden.

Wat het verdelingsaspect betreft: *pro-poor*, inclusieve innovatie betekent dat genoemde publieke interventies zich zouden moeten concentreren op die faciliteiten en voorzieningen voor leren en competentieontwikkeling die de capaciteiten van de meer marginale groepen in de maatschappij vergroten. Op die manier wordt het (menselijk) potentieel voor innovatie verhoogd, terwijl de onrechtvaardigheden die mogelijk gepaard gaan met kennisverwerving en -toepassing (ref. citaat Cornia hierboven) worden gereduceerd.

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Nederland versterkt de capaciteit van *pro-poor*, inclusieve kennis- en innovatiesystemen door middel van gerichte investeringen in de volgende drie domeinen:

Ten eerste in kennisinfrastructuur, waarmee een kritische massa van opgeleide vakmensen (inclusief onderzoekers) en goed functionerende kennisinstellingen wordt opgebouwd. Voorbeelden zijn beroepsonderwijs, het Netherlands Fellowship Programme (NFP) en de programma's voor Institutionele Ontwikkeling binnen het Hoger Onderwijs (NICHE, SII).

Het tweede domein betreft kenniscreatie, -circulatie en valorisatie. Hierbij gaat het om effectieve kennisstromen tussen praktijk, wetenschap en beleid. Nederland investeert in internationaal armoederelevant onderzoek dat handelingsperspectief biedt (*actionable research*), dat wil zeggen dat de output van het onderzoek toegankelijk en geschikt moet zijn voor brede aan- en toepassing (als *international public good*). In relatie tot groei en verdeling zijn vooral onderzoek op gebied van landbouw, ondernemerschap en voedselzekerheid en beleidsondersteunend economisch onderzoek relevant. Daarnaast investeert het Programma Onderzoek en Innovatie in activiteiten die R&D verbinden met op armoedebestrijding gerichte innovatiepraktijken, zoals in het landbouwkundig onderzoek en in participatieve (bio)technologie ontwikkeling. Daarbij speelt ook ICT een belangrijke rol.

Het derde domein betreft het kennis- en innovatiebeleid: het creëren van een *enabling environment* voor kennis en innovatie. *Pro-poor* innovatie is immers alleen mogelijk waar kennis en technologie ruim en vrij toegankelijk zijn en waar sprake is van effectieve afspraken en regelgeving voor eerlijk en veilig gebruik. Nederland stelt zich daarom ten doel om internationale publieke onderzoeksruimtes en kennisstromen open te stellen voor volwaardige participatie door ontwikkelingslanden. Daarnaast ondersteunt Nederland het scheppen van een beleidsomgeving in ontwikkelingslanden die creatief gebruik van kennis bevordert (zoals door middel van intellectueel eigendomsbeleid) en risico's in de sfeer van ecologie en ethiek beperkt (*technology assessment* en risicomanagement). Daarmee komen veelbelovende, maar soms potentieel schadelijke en/of controversiële, technologieën sneller en verantwoord binnen handbereik van gebruikers. Met dit doel investeert het Programma Onderzoek en Innovatie in maatschappelijke participatie, *ownership* en beleids capaciteit voor technologie en innovatie in ontwikkelingslanden. Bovendien wordt samen met andere departementen (LNV, VROM, EZ, OC&W) ingezet op relevant internationaal beleid, zoals het Kaderprogramma Onderzoek van de EC, de *Development Agenda* van de *World Intellectual Property Organisation* (WIPO), het *Cartagena Protocol on Biosafety* en *Access and Benefit Sharing* in het kader van de Biodiversiteitsconventie (CBD) en de *International Treaty on Plant Genetic Resources for Food and Agriculture* (ITPGRFA).

Deze investeringen in kennis- en innovatiesystemen dragen tezamen bij aan inclusieve economische groei met een duidelijk *pro-poor* karakter. Zo is een groot deel gericht op verhoging van landbouwproductiviteit, maar altijd in combinatie met het in de (primair lokale of regionale) markt zetten of houden van kleine boeren.

### **3.5 Ontwikkelen van de financiële sector**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Een goed ontwikkeld financieel stelsel kan bijdragen aan economische groei door spaarmogelijkheden aan te bieden, fondsen vrij te maken voor investeringen en risico's beter te verdelen. Het is een van de basisvoorwaarden voor ontwikkeling van de particuliere sector. Landen met een ontwikkelde en goed functionerende financiële sector zijn beter in staat externe schokken op te vangen (IMF, 2007). Veranderingen in internationale kapitaalstromen kunnen resulteren in onvoorziene hoge sociale

kosten, die de ruimte voor economische groei onder druk zetten en leiden tot toename van armoede. De Growth Commission (2008) onderstreept het belang van een solide financieel stelsel dat onder adequaat toezicht staat. Zonder toegang tot kredieten en verzekeringen is de kans groot dat de bevolking in armoede blijft steken. Vrouwen in het bijzonder worden minder kansen geboden, en de barrières voor vrouwen om land en zeggenschap daarover te verkrijgen maken het voor hen ook moeilijker om leningen te verkrijgen. Uit een studie van kredietfaciliteiten in vijf landen in Afrika bleek dat het aan vrouwelijke kleine boeren verstrekte kredietvolume minder dan één tiende was van dat aan mannen. Ook is van belang dat het genereren van investeringsfondsen voor bijvoorbeeld onderwijs en gezondheidszorg voor de overheid goedkoper is in een goed functionerende financiële sector.

Ontwikkeling van de financiële sector resulteert in een directe prikkel voor vermindering van armoede. Onderzoek laat zien dat in landen waar banken meer krediet beschikbaar stellen sprake is van minder armoede, of die leningen nu werden verstrekt aan de meest arme segmenten in de samenleving of niet. Zo leidt een stijging van 10 procent van het kredietvolume in verhouding tot het BNP tot vermindering van armoede met 2,5 tot 3 procent (Claessens, 2005). Bovendien verbetert de inkomenspositie van de armste 20 procent van de bevolking in landen met een beter ontwikkelde financiële sector sneller dan van de gehele bevolking (Beck, Demirgüç-Kunt and Levine, 2004). Een recente studie van de Wereldbank over toegankelijkheid van financiële diensten onderbouwt ook de stelling dat ontwikkeling van de financiële sector een effectieve manier van armoedebestrijding is (Demirgüç-Kunt, Beck and Honohan, 2008).

Hoewel veel materiaal voorhanden is dat aantoont dat beter ontwikkelde financiële stelsels leiden tot snellere economische ontwikkeling, is veel minder bekend over de mechanismen om die ontwikkeling ten goede te laten komen aan de armen. Er zijn theorieën die erop duiden dat in de beginstadia van ontwikkeling alleen meer welvarende groepen voordeel hebben van financiële markten. Met als gevolg dat financiële ontwikkeling inkomensongelijkheid aanscherpt. Andere theorieën wijzen op hoge vaste kosten van het uitvoeren van transacties en contracten en op ongelijke toegang tot informatie, wat ertoe leidt dat kleine en arme ondernemers en huishoudens naar verhouding meer last hebben van regels voor kredietverlening. Zo gezien dient ontwikkeling van de financiële sector gericht te zijn op verbreding, als het in het bijzonder arme groepen verder helpt op het gebied van sparen en lenen. In landen die een hoger niveau van financiële ontwikkeling kennen neemt inkomensongelijkheid sneller af. Dit gunstige verdelingsaspect van kredietmogelijkheden voor particulieren is niet alleen statistisch significant maar is ook in economische termen van belang (Beck, 2008).

Particuliere overboekingen van geld uit het buitenland dragen substantieel bij aan de beschikbaarheid van extra kapitaal in ontwikkelingslanden. Geschat wordt dat het jaarlijkse volume hiervan circa 320 miljard dollar is (Wereldbank, 2009). Als gevolg van geringe transparantie en betrekkelijk hoge kosten van dit betaalverkeer is er ruimte voor verbetering en voor besparingen die ten goede komen aan de ontvangers van de overboekingen. Meer concurrentie zou de kosten moeten drukken. Een groot deel van deze middelen wordt gebruikt voor de aanschaf van consumptiegoederen, maar aan de andere kant dienen zij ook vaak om de kosten van onderwijs en gezondheidszorg op te vangen. De huidige financiële en economische crisis heeft een drukkende invloed op het volume aan overboekingen, naar sommige landen meer (Latijns Amerika) dan naar andere (Bangladesh, de Filippijnen).



*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Nederland ziet ontwikkeling van de financiële sector in ontwikkelingslanden als belangrijk onderdeel van zijn agenda voor groei en verdeling. De beleidsnotitie uit 2008 over Financiële Sector Ontwikkeling benoemt drie overkoepelende sporen: Spoor 1 betreft verbetering van het institutionele kader voor een meer stabiele financiële sector. Nederland doet dit via partnerschap-programma's met de Wereldbank en IFC; FIRST, het *Financial Sector Reform and Strengthening Initiative* van de Wereldbank is hiervan een voorbeeld; dit fonds voorziet in technische assistentie aan overheden, centrale banken en andere financiële instellingen om te komen tot stabiele financiële stelsels.

Spoor 2 richt zich op vergroting van het aanbod van diensten die worden aangeboden door de financiële sector in ontwikkelingslanden. IFC, EIB en de regionale ontwikkelingsbanken bevorderen vergroting van de concurrentie in de financiële sector; Nederland draagt als aandeelhouder in deze instellingen hieraan bij. FMO is het Nederlandse loket op het gebied van private sectorfinanciering: 58 procent van de FMO-portefeuille heeft betrekking op de financiële sector (FMO, 2007). Via de speciale programma's *Capacity Development* (CD), voor technische assistentie, en het fonds voor hoge-risicofinanciering MASSIF wordt geïnvesteerd in kennis en mogelijkheden van kleine lokale banken, die krediet verlenen aan het MKB en micro-ondernemers. Daarnaast ondersteunen verscheidene Nederlandse ambassades lokale financiële instellingen. Nederlandse maatschappelijke organisaties concentreren zich op enkele honderden instellingen voor microfinanciering in ontwikkelingslanden.

Spoor 3 betreft verdieping van het aanbod van financiële diensten, door introductie van vernieuwende instrumenten voor financiering en risicomanagement. Nederland stimuleert de ontwikkeling van nicheproducten zoals leasing, achtergestelde en convertibele leningen, durfkapitaal, hypotheek, verzekeringen en garantiestelling. Het *Health Insurance Fund* (HIF) is een goed voorbeeld: het assisteert particuliere verzekeraars bij het aanbieden van verzekeringen tegen ziektekosten aan lage-inkomensgroepen in enkele landen in Afrika.

Om bij te dragen aan een doorzichtiger stelsel van particuliere overboekingen en om concurrentie onder intermediairs te bevorderen subsidieert Nederland de stichting IntEnt, die hiertoe een website heeft ingericht: [www.geldnaarhuis.nl](http://www.geldnaarhuis.nl); alwaar inzicht wordt geboden in de kosten van overboekingen uit Nederland hetgeen een bijdrage levert aan verlaging van die kosten.

Het Nederlandse beleid richt zich dus op het beter laten functioneren van financiële markten en instellingen. Hiermee wordt een rechtstreeks positief effect beoogd op economische groei en vermindering van armoede. Instellingen voor microfinanciering hebben hierin een eigen rol. Het ministerie realiseert zich dat het segment tussen microfinanciering en grotere leningen van commerciële banken, het mesoniveau, in veel landen zwak ontwikkeld is. Dit tussensegment wordt verondersteld niet alleen van groot belang te zijn voor armoedebestrijding via het scheppen van werkgelegenheid, maar ook voor economische groei. Om deze reden gaat hiernaar meer aandacht uit, zoals mag blijken uit het nieuwe Schokland partnerschap om de toegankelijkheid van krediet voor het MKB in ontwikkelingslanden te vergroten; hieronder zijn inmiddels vijf projecten van start gegaan.

### 3.6. Hervormen van belastingstelsels en sociale zekerheidssystemen

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

De overheid kan een rol spelen in het bevorderen van groei en het verminderen van inkomensongelijkheid door uitgavenbeleid dat armen begunstigt door het belastingstelsel. Het belastingstelsel moet worden afgestemd op de omstandigheden in het betreffende land, op de gevolgen van directe en indirecte belastingen op bepaalde doelgroepen, en op de invloed van inkomensverdeling. Wanneer ontwikkelingslanden beschikken over een stelsel van inkomensbelasting, dan is deze over het algemeen progressief, waarbij de huishoudens met een topinkomen een veel groter deel betalen dan de laagste groep huishoudens (bijvoorbeeld in Honduras). De feitelijke impact van hervordering is niet alleen afhankelijk van het ontwerp, maar ook van de implementatie (bijvoorbeeld belastingontduiking door huishoudens met een topinkomen). De impact van vennootschapsbelasting is over het algemeen moeilijk te bepalen, omdat de reikwijdte op lange termijn afhankelijk is van de integratie in de wereld-economie, economische structuur en evolutie van de belasting (Gillingham, 2008)<sup>1</sup>.

In een kleine, open economie, kan de reikwijdte de gehele economie betreffen en niet alleen die in de private sector. Hoge belastingen op moderne productietechnieken kunnen een belemmerende factor voor investeringen vormen. Verder kunnen ze traditionele landbouw begunstigen, vooral wanneer er sprake is van informele productiemethoden (Mourmouras, 2008). Met betrekking tot indirecte belastingen is BTW in het algemeen ook progressief, maar minder progressief dan inkomensbelasting.

Het invoeren of versterken van een belastingstelsel in ontwikkelingslanden komt ten goede aan de politieke economie. Het versterkt of consolideert de relatie tussen de staat en de bevolking. De maatschappij, inclusief de private sector, krijgt op deze manier een grotere stimulans om de overheid verantwoordelijk te houden wanneer belastingen worden betaald. Dit draagt bij aan beter beleid, dat weer kan leiden tot betere inclusieve groeieresultaten. Het heffen van belasting speelt bovendien een belangrijke rol in het verminderen van de hulpafhankelijkheid op de lange termijn (OECD, 2008).

De belastinginkomsten van de overheid kunnen de basis vormen voor uitgavenbeleid dat de armen begunstigt. Eén van de aandachtsgebieden is sociale bescherming. Sociale bescherming is een breed concept dat gedefinieerd kan worden als publieke acties – uitgevoerd door de staat of privaat – die mensen in staat stellen om effectiever met risico's en kwetsbaarheid om te gaan en die helpen bij het aanpakken van extreme en chronische armoede (DFID, 2005). Dit concept gaat verder dan de verschaffing van assistentie aan de inactieve armen, dat vaak gezien wordt als een niet-productieve investering van schaarse publieke middelen. Sociale bescherming kan in wezen ontwikkeling begunstigen, omdat het de negatieve invloed van het wegvallen van levensonderhoudsmogelijkheden kan beperken (bescherming van inkomen en bezit), investeringen in onderwijs, productie en infrastructuur mogelijk maakt of toegang tot microfinanciering verschaft (opbouw van bezit), en betrokkenheid versterkt (sociale transformatie). Of de interventies geschikt zijn en effectief in termen van inclusieve groei, is afhankelijk van de context en doelgroep. Het belang van sociale bescherming neemt toe door de economische crisis, die de kwetsbaarheid van de armen heeft vergroot.

---

<sup>1</sup> De reikwijdte van belastingen vormt de analyse van het effect van een bepaalde belasting op de distributie van economische welvaart. Bij de reikwijdte van belastingen gaat het om de groep die uiteindelijk de belastingdruk draagt.

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Naast de bilaterale steun aan overheden om hun belastingbeleid te hervormen, heeft Nederland recentelijk een nieuw project gestart om ontwikkelingslanden te steunen in hun pogingen om de belastingopbrengsten te verhogen. De geografische focus ligt op Sub-Sahara Afrika, waar het ondersteunen van de oprichting en opbouw van de African Tax Administration Forum (ATAF) een belangrijke component vormt. Het belastingprogramma volgt een geïntegreerde strategie, waarbij de opbouw van capaciteit van nationale en regionale belastingautoriteiten aangevuld wordt met inspanningen op internationaal niveau (OESO, G20, VN). Het doel is om de illegale financiële stromen te reduceren en belastinghavens te bestrijden. Het laatste kan bereikt worden door verhoogde transparantie en verdere uitwisseling van informatie over financiële stromen. Het project houdt rekening met de behoeften en capaciteiten van de ontwikkelingslanden. Gegeven het feit dat de meeste belastingssystemen progressief zijn, is het project door zijn aard gerelateerd aan problemen op het gebied van zowel economische groei als ongelijkheid.

Sociale bescherming kan gekoppeld worden aan de bescherming van inkomen en bezit, de opbouw van bezit en sociaal transport. «*Cash for work*»-programma's zijn gerelateerd aan de bescherming van inkomen en bezit. Deze worden via multilaterale kanalen en bilateraal gefinancierd. Voorbeelden zijn «*Cash for work*»-programma's in Rwanda, Burundi en oostelijk DRC. Nederland draagt ook bij aan het *Productive Safety Net Programme* in Ethiopië, dat beheerd wordt door de Wereldbank. Tien donoren en NGO's zijn hierbij betrokken. Er wordt in tijdelijk betaald werk voorzien voor werklozen, met het doel zowel te investeren in rurale infrastructuur als voedselonzekere huishoudens een mogelijkheid te geven te overleven.

### **3.7 Toewerken naar een open en eerlijk internationaal handelssysteem**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Eén van de cruciale begrippen van de economische wetenschap is dat internationale handel geen *zero sum game* is, waarbij het voordeel van het ene land ten koste gaat van het andere land, maar dat handel in het voordeel van beide kan zijn. Uit onderzoek komt naar voren dat één procent meer handel leidt tot iets meer dan 0,2 procent toename van het nationaal inkomen. De oorzaak hiervan is dat internationale handel ertoe leidt dat landen zich specialiseren in die activiteiten en producten die zij het meest efficiënt kunnen realiseren<sup>1</sup>. De relatie tussen inkomen, handel en ongelijkheid is echter complex en nog altijd omstreden. In de dynamische relatie waarin handelsliberalisering groei stimuleert is waarschijnlijk het minst onzekere verband tussen handel en armoede. Een toename van grensoverschrijdende handel doet de kwetsbaarheid van een land ten opzichte van endogene schokken afnemen en heeft een stabiliserend effect op de economie van een land. Door dit stabiliserende effect kan handelsliberalisering een gunstig effect hebben op groei. Desalniettemin is zelfs deze relatie niet vrij van controverse. In de jaren 90 werd de overtuiging dat openheid de economische groei van zowel importerende als exporterende landen ten goede komt, gevoed door een aantal bekende cross-country studies, zoals door Dollar (1992), Sachs en Warner (1995) en Edwards (1998). Deze studies werden echter onderworpen aan stevige kritiek en vervolgens opnieuw verwerkt in verschillende onderzoeken en publicaties door Rodriguez, Hertel en Winters, en Rodrik<sup>2</sup>. Beoordelingen van de hervormingen van de wereldhandel in goederen, zoals worden onderhandeld in de WTO Doha ronde, hebben laten zien dat de opbrengsten niet gelijkmatig over landen worden verdeeld (Wereldbank 2005).

<sup>1</sup> Zie voor een overzicht van de diverse studies: J.J. Lewer en H. van den Berg (2003), How large is international trade's effect on economic growth? *Journal of Economic Surveys*, vol. 17 (3).

<sup>2</sup> Thomas W. Hertel en Alan Winters (2006), *Critical perspectives on the World Trading System: the WTO, Poverty and Inequality*; Rodrik (2007) *One Economics Many Recipes*, Princeton University Press.

Veel ontwikkelingslanden, waaronder die in Sub-Sahara Afrika, zullen meer *Aid for Trade* ondersteuning nodig hebben om een zodanige capaciteit te realiseren in productie en handel dat zij in staat zijn te profiteren van meer openheid.

Hoewel handelsmodellen sterk uiteenlopen ten aanzien van de voorziene verdeling van de opbrengsten uit handel binnen een economie, zijn alle modellen het erover eens dat deze verdeling van opbrengsten niet gelijkmatig zal zijn. Dit is niet per se een reden tot zorg. Gegeven dat handel leidt tot opbrengsten voor een economie als geheel, kan iedereen profiteren, vooropgesteld dat passend binnenlands beleid wordt gevoerd. Toch heeft het feit dat handel in sommige gevallen leidt tot grotere ongelijkheid veel aandacht gekregen in het publieke debat en in de empirische literatuur over dit onderwerp (WTO, 2008).

Een aanzienlijk deel van de empirische literatuur stelt dat de timing van handelsliberalisering, de tariefschema's die gelden vóór de liberalisering en de import van technologische verandering enkele van de elementen zijn die verklaren waarom in sommige ontwikkelingslanden een toenemende ongelijkheid is opgetreden (WTO, 2008). Het effect van handelshervormingen op inkomensverdeling kan ook afhangen van de aanvankelijke inkomensniveaus, zoals beargumenteerd door Milanovic (2002). Zijn bevindingen suggereren dat handelsopenheid de inkomensverdeling alvorens beter te maken eerst schever maakt.

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

De Nederlandse regering erkent het belang van de timing van handelsliberalisering. Het concept handelsliberalisering is positief, maar ontwikkelde landen mogen handelsliberalisering niet naar voren brengen als het wondermiddel dat alle ongelijkheid zal doen verdwijnen. Deze notie is herkenbaar in het huidige ontwikkelingsbeleid, dat stimuleert dat lage inkomenslanden (die ressorteren onder het APS+ schema) en de APS landen (die deelnemen aan de EPA onderhandelingen) zoveel eigen beleidsvrijheid houden als mogelijk in de context van bindende internationale afspraken. Op die manier kunnen zij hun eigen specifieke politieke en institutionele context zoveel mogelijk recht doen tijdens het liberaliseren van de handel.

Bovendien onderschrijft Nederland een meegaande opstelling ten opzichte van de armste landen. De minst ontwikkelde landen (MOL's) hebben onder het *Everything but Arms* (EBA) regime een belastingvrije en quotavrije toegang tot de Europese markten, zonder de verplichting om zelf hun eigen markten te openen. Deze quotavrije toegang stimuleert economische groei in ontwikkelingslanden. Maar, deze leidt niet noodzakelijkerwijs tot meer gelijkheid. De meeste of grootste groei in ontwikkelingslanden wordt verwacht uit de toename van de handel binnen de regio. Om economische groei in ontwikkelingslanden te stimuleren moedigt de Europese Unie regionale integratie aan, onder meer door het nastreven van economische partnerschapsakkoorden (EPA's) met groepen landen binnen regio's. Gedifferentieerde benadering van landen binnen dezelfde regio, op grond van hun ontwikkelingsniveau, draagt echter onbedoeld het risico met zich mee de regionale integratie juist te ondermijnen.

De financiële crisis heeft duidelijk gemaakt dat de Doha ronde zo spoedig mogelijk moet worden afgerond. In dit opzicht stelt Nederland dat de G20 een positief signaal zou moeten afgeven aan de armste landen. Het is van groot belang dat de belastingvrije en quotavrije markttoegang geldt voor

alle producten uit alle MOL's, gecombineerd met een versoepeling en vereenvoudiging van de oorsprongsregels.

Bovendien is de aard van gelijkheid in het internationale handelssysteem in de context van de WTO beperkt. Er is maar zeer beperkt mogelijkheid tot overeenkomsten op maat. Middels bijdragen in het kader van *Aid for Trade* en andere programma's streeft het Nederlandse ontwikkelingsbeleid naar het realiseren van handelsfaciliterende infrastructuren. Op deze manier worden landen ondersteund bij het voorsorteren op een wederzijds geliberaliseerd handelssysteem. Dit kan leiden tot een meer rechtvaardige inkomensverdeling tussen (niet binnen) landen.

Er is onderzoek gedaan om de vraag te beantwoorden welke *Aid for Trade* activiteiten bijdragen aan zowel groei als gelijkheid en open en eerlijke handel. Uit de 450 activiteiten die onder het kopje *Aid for Trade* vallen, werden 30 activiteiten gekozen, waarvan is nagegaan in hoeverre zowel aan groei als gelijkheid wordt gerefereerd in de doelstellingen. Het onderzoek laat zien dat in totaal 22 van de 30 programma's beide beginselen van het Nederlandse beleid – groei en gelijkheid – in de praktijk brengen. Een voorbeeld van een dergelijk programma is PSOM (nu PSI), dat is gericht op het creëren van werkgelegenheid, het ontwikkelen van lokale markten en het verbeteren van de toegang tot buitenlandse markten voor exportproducten. Een ander voorbeeld is een partnerschap voor markttoegang en capaciteitsopbouw in Kenia, waar verbetering van de markttoegang en de exportpositie armoedebestrijding op duurzame wijze (mede) vormgeeft. In dit programma wordt specifiek aandacht besteed aan rechtvaardige inkomensverdeling en het betrekken van lokale kleine pachters. Het doel is om hen deelgenoot te maken van de economische groei. Diverse andere programma's streven naar economische groei of liberalisering van handel. Dit betekent niet dat hun strategie niet ook is gericht op gelijkheid, maar slechts dat dit begrip niet expliciet naar voren is gebracht als lange termijn doel. Daarom wordt aanbevolen dat de beleidsmakers en uitvoerders van *Aid for Trade* programma's zich nog meer bewust worden van het belang van de expliciete definiëring van de (voorzien) bijdrage aan groei en verdeling binnen hun programma's.

### **3.8 Verbeteren van infrastructuur**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Het effect van infrastructurele diensten verschilt per huishouden. De levering van openbare diensten zoals openbaar onderwijs, gezondheidszorg en schoon water kan onevenredig toegankelijk zijn voor arme gezinnen als gevolg van een gebrek aan toegang tot private alternatieven. Het is, gezien de diversiteit in behoeften van mannen en vrouwen wat betreft infrastructuur en infrastructurele diensten, van groot belang aandacht te besteden aan *gender* aspecten bij de planning, besluitvorming en management van infrastructuur en infrastructurele diensten. Er is behoefte aan technologieën die tijd besparen en daarmee huishoudelijke druk op vrouwen verminderen. Tegelijkertijd kunnen infrastructurele diensten zoals telecommunicatie en elektriciteit ook in het voordeel werken van rijkere bevolkingsgroepen vanwege de grotere toegang tot private providers van deze groep. Er is echter toenemend bewijs dat dit ook in het voordeel is en kan zijn van armere bevolkingsgroepen.

In het OESO rapport uit 2006 over de effecten van infrastructuur op *pro-poor growth* staat dat infrastructuur economische activiteiten stimuleert en dus een positief effect heeft op economische groei. Infrastructuur heeft een herverdelingseffect met betrekking tot ontwikkeling en armoedebestrijding. Bovendien verwijdt het maatschappelijke knelpunten die

schadelijk kunnen zijn voor de armen en een belemmering vormen voor het vergaren van vermogen en die marktwerking bemoeilijkt.

Het directe effect van infrastructuur op arme bevolkingsgroepen kan ook teruggezien worden in de hoogte van lonen (vooral daar waar arbeidsintensieve technieken gebruikt worden), toename in welvaart (reductie in de kosten voor licht en het verminderen van de tijd die het kost voor vrouwen en kinderen om water en houtskool te verzamelen) en productiviteitsgroei. Groei in productie kan behaald worden door verbetering en vergroting van de markt (als gevolg van vermindering van transactiekosten), door het verlagen van risico's in de productieketen (bijvoorbeeld door minder stroomstoringen en minder behoefte aan kleine en dure generatoren) en het verminderen van gezondheidsrisico's en het risico op natuurrampen met grote economische en sociale consequenties. Daarnaast draagt infrastructuur ook bij aan *empowerment*. Tenslotte is infrastructuur ook een belangrijk aspect in de ontwikkeling van de private sector (Willoughby, OECD, 2004).

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Programma's die zich richten op de aanleg en verbetering van infrastructuur zijn een belangrijk aspect van de beleidsprioriteit groei en verdeling. Initiatieven worden genomen op verschillende niveaus: via internationale en multilaterale organisaties en fondsen, steun via (inter)nationale programma's en instituten en programma's die zich direct richten op de private sector. Steun aan infrastructuurprojecten in ontwikkelingslanden is vooral gericht op twee sectoren: water- en sanitaire voorzieningen en economische infrastructuur (inclusief transport en energie).

PIDG (de *Private Infrastructure Development Group*) is een multi-donor faciliteit voor de ontwikkeling en financiering van infrastructuur en die ook door Nederland wordt ondersteund. PPIAF (de *Public-Private Infrastructure Advisory Facility*) is een multi-donor faciliteit bedoeld om technische assistentie te bieden om overheden te ondersteunen bij het definiëren, ontwerpen en implementeren van strategieën gericht op de ontwikkeling van infrastructuur. Ook ondersteund Nederland het *EU Infrastructure Trust Fund* dat grensoverschrijdende infrastructuur projecten in Afrika financiert. Tevens ondersteunt Nederland diverse organisaties die zich richten op het vergroten van toegang tot infrastructuur met behulp van het Capacity Development programma dat door FMO wordt uitgevoerd en tenslotte via Atradius Dutch State Business, een groot privaat verzekeringsbedrijf dat zich richt op de ondersteuning van export en buitenlandse investeringen.

Ook heeft Nederland ondersteuningsprogramma's zoals ORIO (Ontwikkelingsrelevante Infrastructuur in Ontwikkelingslanden) en haar voorganger ORET (Ontwikkelingsrelevante Exporttransacties). ORIO en ORET richten zich beiden op de ontwikkeling van publieke gefinancierde infrastructuur. Een ander Nederlands beleidsdoel is dat Nederland zich gecommitteerd heeft om in 2015 tenminste 10 miljoen mensen toegang te geven tot duurzame energie en 50 miljoen mensen op duurzame manier toegang te geven tot schoon water. Dit wordt voornamelijk bereikt via publiek-private partnerschappen met bijvoorbeeld organisaties als GTZ en Aqua for All.

Infrastructuur is een noodzakelijke voorwaarde bij de ontwikkeling van de private sector, en een ontwikkelde private sector is een belangrijke voorwaarde bij de ontwikkeling van infrastructuur. Infrastructuur biedt de noodzakelijke voorwaarden voor economische groei en door het openbare karakter stimuleert infrastructuur het gelijkheidsbeginsel. Via diverse multilaterale- en bilaterale fondsen steunt Nederland de ontwikkeling van

infrastructuur. Met de steun aan diverse multilaterale fondsen kan Nederland alleen indirect de voorwaarden voor de ontwikkeling van infrastructuur beïnvloeden zoals de openbare toegankelijkheid van infrastructuur, financiering en het stimuleren van economische groei. Wel streeft Nederland er binnen binnen deze multilaterale fondsen naar om vooral te focussen op de minst ontwikkelde landen en in het bijzonder op Sub-Sahara Afrika. Daarbij spelen verdelingsvraagstukken een steeds grotere rol.

Via de bilaterale programma's, zoals het nieuwe ORIO, kan Nederland de voorwaarden voor de ontwikkeling van infrastructuur veel directer beïnvloeden. Tijdens de omvorming van het oude ORET programma in het nieuwe ORIO zijn bewust de beleidsprioriteiten groei en verdeling ingebouwd. Doordat in de selectieprocedure van het ORIO programma extra waarde gegeven wordt aan de ontwikkelingseffecten van projecten wordt het *pro-poor effect* van de geselecteerde projecten gestimuleerd. Daarnaast maakt ook de bijdrage aan economische groei van een ORIO project onderdeel uit van de selectiecriteria, waardoor projecten met een grotere economische impact meer kans maken om geselecteerd te worden. In het ORIO wordt voorrang gegeven aan de behoefte van het begunstigde land. Tevens zijn de condities voor financiering aantrekkelijker geworden voor aanvragers uit lage inkomenslanden. Uit de resultaten van de eerste ORIO aanvraagronde (zomer 2009) blijkt dat de meeste geselecteerde projecten vooral in de sectoren water en gezondheid plaatsvinden. Op basis van de resultaten van de eerste aanvraagronde in 2009 zal samen met de uitkomsten van de tweede aanvraagronde (najaar 2009) en de opgedane ervaring met de uitvoering van de selectieprocedure, gekeken worden of er aanpassingen aan de selectieprocedure nodig is om de groei en verdelingsaspecten van het ORIO programma nog verder te versterken.

### **3.9 Bevorderen van onderwijs en gezondheid**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

De discussie over de rol van gezondheid en onderwijs met betrekking tot economische groei en gelijkheid laat een aantal duidelijke patronen zien. Onderwijs en gezondheid behoren tot de rechten van de mens. Zij vormen de basis voor de ontwikkeling van het menselijk kapitaal, economische groei, verdeling en herverdeling. De theorie van het menselijk kapitaal beschouwt het onderwijs als een investering. *Rates of return* analyses laten zien dat het niet zozeer aantallen jaren scholing als wel de niveaus van cognitieve vaardigheden van belang zijn voor de groei van het BNP en dat een meer evenwichtige investering nodig is op alle onderwijsniveaus. Het besef dat er steeds grotere *rates of return* verkregen worden als het niveau van het onderwijs hoger is, strookt met de nieuwe uitdaging om ontwikkelingslanden op een zinvolle manier te laten deelnemen aan de kenniseconomie. De politieke druk op landenniveau laat eveneens zien dat er een steeds grotere vraag is naar *post primary* (middelbaar en hoger) onderwijs. Hierbij hoort ook de ontwikkeling van vaardigheden en beroeps en technisch onderwijs. Tegelijkertijd hangt het succes van de investeringen in deze subsectors af van de kwaliteit van het lager onderwijs, een gebied waarin het licht van de verdelingsproblematiek verhoudingsgewijs meer aandacht aan wordt geschonken.

Er is geen enkel onderwijsbeleid dat armoede effectief kan bestrijden als het geen rekening houdt met de effecten van armoede op onderwijs. Armoede maakt onderwijs onbereikbaar en ontoegankelijk. Zodra kinderen van arme ouders toegang krijgen tot het volgen van onderwijs zullen hun leerervaringen en resultaten vaak achterblijven bij die van leerlingen uit andere sociale groepen. Het profijt dat men van onderwijs heeft zal het grootste zijn in een omgeving die gekenmerkt wordt door

economische groei en waar de politiek zich inzet voor armoedebestrijding. Ook zal er gelijkheid moeten zijn bij de toegang tot basisvoorzieningen en moet er sprake zijn van een democratisch bestuur (EFA Global Monitoring Report, 2009, p.29). De uitdaging is om de factoren die verbonden zijn aan armoede te doorbreken en voor de armste mensen kansen te creëren om deel te kunnen nemen aan onderwijs.

Onderwijs is één van de belangrijkste factoren bij het bestrijden van ongelijkheid. Het feit dat ongelijkheid in het onderwijs leidt tot ongelijkheid in een bredere context wordt tegenwoordig meer en meer erkend. Als meer armen, vrouwen en gemarginaliseerde groepen onderwijs genieten, dan zullen ook meer mensen profiteren van economische groei (EFA Global Monitoring Report, 2009, p. 30). Onderwijs signaleert ongelijke kansen maar kan ook ongelijkheden aanpakken. Goed onderwijs stelt burgers in staat ook op politiek gebied kansen te creëren. Onderwijs is een mechanisme dat de kans op gelijkheid verhoogt. Terwijl politieke leiders zich vaak verzetten tegen land- en belastinghervormingen, wordt onderwijs beschouwd als een acceptabele vorm van herverdeling.

Ook gezondheid beïnvloedt de economische prestatie op verschillende manieren. Hoe hoger het risico op kindersterfte, bijvoorbeeld, hoe hoger het vruchtbaarheidscijfer. Een slechte gezondheid en slechte voeding in de vroege jeugd hebben een groot effect op zowel groei als gelijkheid. De hoofdoorzaak hiervan ligt in het feit dat ze het vermogen van kinderen om cognitieve en non-cognitieve vaardigheden te verwerven schaden. Vooral in een wereld waar cognitieve vaardigheden in waarde toenemen zal dit gelijke kansen in gevaar brengen en, indien wijdverspreid, de economische potentie van een land tot ver in de toekomst schaden (Growth Commission, 2008). Een ander voorbeeld betreft HIV/aids, dat een serieuze invloed kan hebben op groei en inkomensverdeling, met name in lage-inkomenslanden. Alhoewel miljoenen mensen toegang hebben verkregen tot medicijnen tegen aids, blijft de snelheid van nieuwe infecties de toename van behandelprogramma's overtreffen. In de huidige financiële en economische situatie ligt het minder voor de hand dat het doel van universele toegang wordt gehaald. Toegang tot behandeling is misschien ook niet vol te houden op het huidige niveau. De kosten van levenslange behandeling van een toenemend aantal mensen werkt belemmerend voor landen met zwakke economieën. UNAIDS schat dat in 2010 de bevolking in de werkende leeftijd van verschillende landen in Afrika beneden de Sahara zal zijn gekrompen met 10 procent. Dit zal serieuze gevolgen hebben op het voedselaanbod, gezondheidszorg, onderwijs en andere sectoren. 9 procent van alle kinderen in de regio zal één of beide ouders verloren hebben aan aids.

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

MDG2 stelt zich tot doel kinderen gedurende 5 tot 7 jaar toegang te geven tot basisonderwijs van goede kwaliteit. Bilaterale steun van Nederland stelt regeringen in staat om deze belangrijke beleidsprioriteit aan te pakken en schoolgeld af te schaffen om zo ook de armste bevolkingsgroepen te bereiken. Extra geld om onderwijssystemen verder te ontwikkelen wordt beschikbaar gesteld door het Education for All/Fast Track initiative. EFA/FTI is een initiatief van de Wereldbank en Nederland. Het is nu een brede organisatie met vele partners. Om een aantal hardnekkige problemen met betrekking tot verdeling en gelijkheid aan te pakken heeft een aantal ambassades samen met regeringen en NGO's specifieke projectinterventies ontwikkeld. In Zambia bijvoorbeeld, krijgen scholen in de armste gebieden van het platteland meer geld per leerling dan in de grote steden. In een aantal Afrikaanse landen is het beleid erop gericht dat tienermoeders niet voortijdig van school gaan. Ook hiervoor wordt geld



beschikbaar gesteld. In Bolivia worden tweetalige en meertalige onderwijsprojecten ondersteund zodat autochtone kinderen uit de armste bevolkingsgroepen hieraan kunnen deelnemen. In Bangladesh worden kinderen uit arme gezinnen en vooral ook meisjes bereikt door middel van financiële ondersteuning via grote NGO's.

Nederland is actief op het gebied van technisch en beroepsonderwijs. Hervormingen op dit gebied worden zoveel mogelijk op de landen zelf toegespitst. Steun hiervoor wordt op verschillende manieren gegeven, door middel van de dialoog in het kader van *sector support*, gemeenschappelijke fondsen en programma's met de Wereldbank, via de ILO en afzonderlijke projecten. Het verder ontwikkelen van technisch en beroeps onderwijs, *Technical and Vocational Educational Training* (TVET) wordt niet alleen door ambassades opgepakt maar staat nu ook op de agenda van de private sector. Wat het hoger onderwijs betreft, daar wordt met 13 landen samengewerkt op het gebied van technisch en beroepsonderwijs. Fragiele landen komen ook in aanmerking voor ondersteuning. In het kader van de Schokland akkoorden is door Learn4work steun gegeven aan Ghana, Kenia, Zambia en Ethiopië. In 2009 startte het Senior Experts Programme het «PUM Vehicle», een programma bedoeld om technische scholen die zich bezig houden met capaciteitsontwikkeling van kleine en middelgrote ondernemingen te steunen. Bovendien zijn Nederlandse NGO's in veel landen actief betrokken bij het ontwikkelen van algemene vaardigheden.

Op het gebied van gezondheid streeft het Nederlands beleid naar een verbeterde toegang tot gezondheidsdiensten door het aanpakken van de barrières die mensen ervan weerhouden gebruik te maken van deze diensten. Dit kunnen geografische, financiële, wetmatige en culturele barrières zijn. Voorbeelden zijn steun aan nationale gezondheidszorgplannen en het richten op prioriteitsgebieden en/of -ziektes. Binnen de sectorplannen kunnen zorgverzekeringsschema's en vrijstellingsbeleid ondersteund worden, alsmede alternatieve dienstverleningsmodellen voor specifieke, moeilijk bereikbare groepen (*social franchise* en *social marketing*). De focus ligt daarom op het verminderen van ongelijke kansen.

Binnen de prioriteit seksuele en reproductieve gezondheidsrechten is toegang tot gezondheidsdiensten om ongelijke kansen te verminderen het centrale thema. Dit wordt gedaan door middel van het promoten van internationaal overeengekomen rechten in relatie met seksualiteit en voortplanting, als een basisvoorwaarde om toegang te verkrijgen. In dezelfde context gaat specifieke aandacht uit naar bevolkingsgroepen die worden gecriminaliseerd of gemarginaliseerd, zoals seksuele minderheden, sekswerkers en drugsgebruikers. Nederland bepleit decriminalisatie van drugsgebruik, sekswerk en homoseksualiteit. De zakenwereld wordt betrokken bij het promoten van beleid aangaande HIV-preventie, -behandeling en -zorg op de werkvloer. Dit betreft *in-company*-programma's, en behelst ook de transportsector.

Kortom, Nederlandse steun aan de onderwijs- en gezondheidssectoren draagt zowel bij aan die factoren die groei beïnvloeden (beroepstraining, zorgverzekering en toegang tot gezondheidsdiensten voor werknemers, samenwerking met de zakenwereld) als aan gelijkheidsvraagstukken (toegang tot onderwijs en gezondheidsdiensten voor die groepen die geen gelijke kansen hebben als gevolg van hun armoedestatus of sociale marginalisatie). De focus op bilaterale gezondheidszorgprogramma's heeft vooral als doel gezondheidszorg te verschaffen aan die regio's waar basisgezondheid niet voor handen is, zoals de afgezonderde rurale gebieden. Bovendien streven deze programma's naar capaciteitsopbouw van gezondheidsdiensten op lokaal en districtsniveau.

### 3.10 Verbeteren van de toegang tot land en rechtszekerheid

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Verschillende niveaus in inkomensongelijkheid tussen en binnen landen kunnen vaak worden verklaard door onevenwichtige toegang tot land. Het verbeteren van de toegang tot land van grotere groepen mensen kan een direct effect hebben op inkomensongelijkheid, vooral in ontwikkelingslanden waar landbouw verreweg de grootste bestaansbron is. Schattingen geven aan dat landhervormingen in landbouweconomieën de Gini coëfficiënt met 8 punten kunnen reduceren (Cornia, 2004, pag. 26).

Het UNU-WIDER onderzoeksproject heeft duidelijk gemaakt dat grote landhervormingsprogramma's (zoals uitgevoerd in China, Zuid Korea, Taiwan en Vietnam) de ongelijkheid sterk hebben teruggebracht, de productiviteit verhoogd en snelle groei gestimuleerd (met zowel positieve effecten op verdeling als efficiëntie).

Goed bestuur inzake aan landgebruik gerelateerde aspecten (*land governance*) richt zich op het beheer van uiteenlopende interesses en claims van verschillende actoren met betrekking tot de toegang tot land. De interesse die buitenlandse investeerders tonen om landbouwgrond op grote schaal op te kopen danwel te huren in Afrika kan bijvoorbeeld conflicteren met de interesse die lokale boeren en vissers hebben die dat land reeds voor hun levensonderhoud gebruiken en daar leven (FAO-IFAD-IIED, 2009). Arme landen zien vaak zo'n buitenlandse interesse in land als een goede kans om eindelijk, na jarenlange verwaarlozing, weer eens investeringen in de landbouwsector te stimuleren. Nieuwe investeerders kunnen er toe bijdragen dat bijvoorbeeld betere zaden geleverd worden, nieuwe markten worden aangeboord, meer en betere banen worden gecreëerd, scholen en klinieken worden gebouwd en wegen en stroomvoorziening wordt aangelegd. Als deze investeringen en verbeteringen echt plaatsvinden dan kan dat inderdaad leiden tot een toename in de productiviteit. Nieuwe landeigenaren kunnen daarnaast ook boeren helpen om leningen te verkrijgen van banken (zodat ze bijvoorbeeld kunstmest kunnen kopen en investeren in vernieuwing).

Echter, indien de aanschaf van land niet transparant gebeurt en er geen eerlijke contractonderhandelingen zijn, is de kans groot dat effecten zoals hierboven beschreven niet in het belang zijn van de hele gemeenschap in het betreffende land. Onzekere lokale landrechten, niet toegankelijke landregistratie procedures, vaag gedefinieerde landgebruiksverplichtingen, mazen in de wet en andere factoren ondermijnen heden ten dage nog veel te veel de positie van de lokale bevolking, in het bijzonder die van vrouwen. Vergelijkend onderzoek naar gegevens uit Honduras en Nicaragua suggereert dat er een positieve correlatie is tussen de landrechten van vrouwen en hun toegevoegde waarde in de huishoudenseconomie. Vrouwen met land verkrijgen grotere controle over het via landbouw verkregen inkomen, eerder meer aandelen in bedrijven, betere lonen en vaker kredieten (Katz and Chamorro, 2003). In Ghana wordt ingeschat dat als vrouwen en mannen eenzelfde toegang tot en rechtszekerheid over land zouden hebben, het kunstmestgebruik en resulterende winst per hectare door en voor vrouwen bijna zou verdubbelen.

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Versterken van rechtszekerheid en toegang tot land voor iedereen alsmede verbeteren van bestuur inzake aan landgebruik gerelateerde aspecten is onderdeel van het Nederlandse ontwikkelingsbeleid. Nederland heeft actief geparticipeerd in de *EU Task Force on Land Tenure*, die in 2004 de *EU Land Policy Guidelines* heeft gepubliceerd. Op basis van in

deze handleiding overeengekomen principes voor ondersteuning van processen in ontwikkelingslanden gericht op beter beleid en hervormingen rond zaken gerelateerd aan duurzaam landgebruik, ondersteunt Nederland via bilaterale en multilaterale kanalen processen die gericht zijn op het versterken van *land governance*. Met verschillende nationale en internationale instituties als Koninklijk Instituut voor de Tropen (KIT), *Food and Agriculture Organisation* (FAO), Wageningen University & Research, Rijksuniversiteit Groningen, Agriterra, Wereldbank en *International Fund for Agriculture Development* (IFAD) ondersteunen Nederlandse ambassades bijvoorbeeld programma's met betrekking tot wet- en regelgeving rond duurzaam landgebruik (in Mozambique, Ethiopië, Uganda en Rwanda), toegang tot land en rechtszekerheid daaromtrent in *post-conflict* situaties (in Burundi en Sudan), land registratie en kadasters (in Egypte, Macedonië, Bolivia, Guatemala, China en Indonesië) en landzaken als onderdeel van bredere programma's gericht op verbeteringen in het ondernemingsklimaat (in Tanzania en Zambia). Daarnaast ondersteunen verschillende Nederlandse maatschappelijke organisaties als Hivos, CORDAID, Oxfam/NOVIB en ICCO, partnerorganisaties op veel verschillende aspecten van *land governance* in veel ontwikkelingslanden. Op internationaal niveau is Nederland een strategische partner en co-financier van verschillende belangrijke organisaties die zich richten op allerlei aspecten van *land governance*. Naast een partnerschap met IFAD, maakt Nederland fondsen beschikbaar voor het *Investment Climate Fund for Africa* (ICF), het *International Institute for Environment and Development* (IIED) en de International Land Coalition (ILC) met meer dan 70 maatschappelijke en intergouvernementele organisaties als leden.

Eind 2009 is een bijdrage aan een IS Academie *Land Governance* goedgekeurd. Middels dit partnerschap waarin de Universiteit van Utrecht, Agriterra, Afrika Studie Centrum, WUR, Hivos, Triodos/FACET, KIT en het ministerie samenwerken, zullen de banden tussen wetenschap en beleid versterkt worden. Ook heeft BZ fondsen beschikbaar gesteld via het MDG 3 fonds om organisaties te ondersteunen die zich richten op het verbeteren van land(gebruiks)rechten voor vrouwen.

Bij het helpen verbeteren van met name registratie en wet- en regelgeving rond landzaken vindt Nederland het erg belangrijk dat er aan betaalbare en duurzame oplossingen gewerkt wordt. Een voorbeeld is een programma in Ethiopië waar op decentraal niveau een land-certificeringsproces werd uitgevoerd. Miljoenen individuele boeren en boerinnen ontvingen na opmeting en registratie *Land Holding Certificates* voor nog geen euro per areaal. Dit programma liet zien dat het wel degelijk mogelijk is om een aanpak op grote schaal uit te voeren tegen lage kosten met lokale staf en gemeentefunctionarissen. Marginale groepen als kleine boeren en boerinnen vergroten zo hun kansen op het behouden van hun land en verhogen van hun inkomens. Dit kan bijdragen aan economische groei en een evenwichtiger inkomensverdeling binnen het land.

Betere rechtszekerheid en toegang tot land is essentieel voor huishoudens die afhankelijk zijn van aan land gebonden bedrijvigheid. Het is simpelweg een voorwaarde voor economische groei, duurzame landbouw, (*gender*)gelijkheid en armoedevermindering. Als arme mensen een zekere toegang tot land hebben dan hebben ze meer kansen om hun bestaan beter op te bouwen en te verbeteren. Nederland zet daarom in op het ondersteunen van programma's en instituties die zich op velerlei aspecten van *land governance* richten en wel op een zodanige manier dat arme mensen beter gebruik kunnen gaan maken hun rechten danwel bijdragen aan het verbeteren van de wet- en regelgeving rondom duurzaam landgebruik. Op deze manier kan terdege bijgedragen worden aan de vermindering van armoede.

### 3.11 Verbeteren van arbeidsmarkten en sociaal beleid

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Veel factoren beïnvloeden de relatie tussen economische groei, armoedevermindering en de ontwikkeling van de arbeidsmarkt. Cornia zegt hierover: «De exacte rol van arbeidsmarktbeleid bij het verminderen van inkomensongelijkheid en bij economische en hervormingsstrategieën blijft het debat voeden. Om ervoor te zorgen dat beleidsmaatregelen een kader vormen, is het belangrijk om de belangrijkste doelen te schetsen. Deze zijn het verbeteren van de «allocatieve» efficiëntie (vraag en aanbod zijn aan elkaar gelijk), de dynamische efficiëntie (het vergroten van de kwaliteit van de beroepsbevolking) en het verbeteren van een gevoel van kansengelijkheid en sociale rechtvaardigheid onder de beroepsbevolking» (Cornia, 2007, p. 33).

De OESO (2009) definieerde informele werkgelegenheid als banen of activiteiten in de productie en vercommercialisering van wettelijke goederen en diensten die niet geregistreerd of beschermd zijn door de staat. Een algemeen gebrek aan formeel werk en de beperkte dekking en effectiviteit van sociale zekerheidssystemen betekenen dat armen vaak elk type werk oppakken simpelweg om in hun eigen levensonderhoud en dat van hun families te voorzien. In veel lage-inkomenslanden is de informele sector de belangrijkste bron van werk in rurale en urbane gebieden.

In een aantal landen neemt de informele werkgelegenheid toe. Formalisering creëert vaak bureaucratische obstakels (inclusief corruptiepraktijken) die de armen zich niet kunnen veroorloven. Bovendien werken arbeidsmarktinstellingen vaak slecht of verschaffen zij niet de beoogde voordelen. Werk in de formele sector is vaak alleen weggelegd voor de midden- en hogere klassen, aangezien zij toegang hebben tot netwerken die nodig zijn om potentiële werkgevers te beïnvloeden. Dit type uitsluiting is niet alleen gerelateerd aan armoede, maar ook aan andere onderscheidende kenmerken, zoals etniciteit, *gender* en regio of land van herkomst. Het versterkt daarom bestaande ongelijkheid (ILO, 2008). Onder informeel werkenden bevinden zich mensen voor wie marginaal, risicovol en slecht betaald werk beter is dan geen werk. Vooral vrouwen zijn te vinden in deze informele economie met slecht betaalde banen en hoge risico's.

#### *b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Naast het programma met de ILO, steunt Nederland programma's met werkgevers, werknemers en producentenorganisaties. Een essentieel kenmerk van deze «horizontale samenwerkingsprogramma's» is dat Nederlandse organisaties hun collega's in ontwikkelingslanden steunen. De doelstelling van deze programma's is dat Nederlandse organisaties hun collega's in ontwikkelingslanden helpen om in dialoog te treden met hun autoriteiten. Op deze manier kunnen de private sector en ondernemerschap floreren en worden de *decent work agenda* en de rechten van werknemers gerespecteerd.

Een voorbeeld van deze steun is het Dutch Employers Cooperation Programme (DECP). DECP is voortgekomen uit de Nederlandse werkgeversorganisaties en steunt collega werkgeversorganisaties in ontwikkelingslanden. Een ander voorbeeld is de steun die Nederlandse vakbonden bieden aan hun collega's in ontwikkelingslanden in het kader van het Vakbondsmedefinancieringsprogramma (VMP). Doelstelling van dit programma is om de positie van werkenden en werknemers te versterken om fatsoenlijke arbeidsomstandigheden te bewerkstelligen. De bovengenoemde programma's zijn hoofdzakelijk gericht op de formele sector. Het niveau van organisatie is in de informele sector doorgaans beperkt. In het

vakbondsprogramma wordt echter ook veel aandacht besteed aan de versterking van (informele) organisaties die informeel werkenden vertegenwoordigen.

Het «Farmers Fighting Poverty» programma ondersteunt boerenorganisaties in hun inspanningen om de leefomstandigheden van boeren (mannen en vrouwen) te verbeteren. Hiermee draagt het bij aan een rechtvaardigere inkomensverdeling. Het programma richt zich op het versterken van de onderhandelingspositie van boerenorganisaties richting hun overheden en marktpartijen. Het programma wordt uitgevoerd door een groep van 8 landbouworganisaties uit 7 OESO-landen, gecoördineerd door Agri-terra. Het richt zich op de landbouwondernemers in de informele sector, aangezien de landbouwsector voor een groot deel informeel is.

### **3.12 Werken aan effectieve staten en beter bestuur**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

Institutes bepalen de prikkels en belemmeringen die mensen en organisaties ondervinden op verschillende markten van een economie (bijv. arbeidsmarkt, kapitaalmarkt, handelsmarkt, enz.). Instituten vormen de «regels van het spel» (North, 1990) die deze markten structureren. Zoals de Wereldbank heeft gesteld, «instituten zijn het resultaat van historische processen die de belangen en structuur van politieke invloeden van verschillende individuen en groeperingen in een maatschappij reflecteren» (Wereldbank, 2006, p. 8). Derhalve zouden de marktimperfecties die leiden tot ongelijke markttoegang opzettelijk kunnen ontstaan; ze verdelen inkomen of macht op een bepaalde manier die specifieke groeperingen bevoordeelt. Vanuit dit perspectief leidt ongelijke macht tot de oprichting van instituten waarin verschillende sociale/politieke groeperingen niet gelijkwaardig zijn vertegenwoordigd. Dit bestendigt ongelijkheden in macht en welvaart (Wereldbank, 2006). Bovendien kan een concentratie van macht binnen bepaalde elites zorgen voor ineffectieve instituten, die niet onafhankelijk zijn en geen druk tot verandering kunnen uitoefenen.

Wanneer politici beleid maken op basis van kortzichtig populaire of egoïstische motieven, in plaats van op grond van het effect op groei of armoedevermindering, dan is het moeilijk om uit de ongelijkheidsituatie te komen. Politiek leiderschap in veel ontwikkelingslanden heeft te kampen met een gevoelige balans tussen het invoeren van structurele hervormingen die groei genereren en het minimaliseren van (korte termijn) politieke en persoonlijke risico's die dit met zich meebrengt. Een zorgvuldig ontworpen structuur voor publieke uitgaven ten behoeve van publieke investeringen, onderwijs en verspreiding van technologie zou de belangen van voornamelijk belastingbetalers mee kunnen nemen, om zo hun politieke verzet te verminderen en helder te laten zien dat de grootste belastingbetalers ook het meeste profiteren van het opgehaalde belastinggeld. Zulke procedures maakten onderdeel uit van totstandkoming van het Aziatische economische wonder (Page, 1994).

In principe is er een collectieve winst te behalen uit de herverdeling van de privileges van elites (Bourguignon, 2003). Zelfs de verliezers op de korte termijn kunnen op de lange termijn beter af zijn (met het vooruitzicht van hogere inkomens en sociale mobiliteit). Echter, dit kan een moeizaam en traag proces zijn, aangezien lokale elites hun macht (zowel politiek als economisch) kunnen gebruiken om beleidshervormingen die hun privileges aantasten tegen te houden. Zoals Acemoglu en Robinson (2006) beargumenteerden, kunnen elites hun de facto economische en politieke macht gebruiken om de jure politieke macht te verwerven. Dit stelt hen vervolgens in staat om de instituten vorm te geven die een economie sturen. Wanneer elites vast blijven houden aan hun macht via voor hen

gunstige instituties, dan kan dit op de lange termijn leiden tot «*institutional persistence*» en padafhankelijke ontwikkelingstrajecten via de reproductie van elites. Om deze «*elite capture*» te voorkomen of te verlaten, is het nodig om andere belangengroepen zoals derde partijen, denktanks, NGO's en internationale organisaties een tegenhangende rol toe te delen. Deze rol zou het volgende kunnen omvatten: het openbaar maken van informatie, het benadrukken van de kosten van de status quo en het verschaffen van inzichten in de ontvreemding van rechten van bepaalde groepen in de samenleving. De rol zou gebaseerd moeten zijn op een solide reputatie van objectiviteit en voortbouwen op, en stimuleren van, onafhankelijke analytische capaciteiten. Vrije pers speelt een cruciale rol in deze processen.

Kennis over welke veranderingen het beste ongelijkheid bestrijden is nog steeds beperkt. Resultaten van zulke veranderingen kunnen onvoldoende zijn om de (korte termijn) verliezers, de politieke elite, te overtuigen. De uitdaging is om te begrijpen wat er op het spel staat voor de machthebbers. Dit geldt niet alleen voor de formele beslissingnemers, maar ook degenen die informeel invloed uitoefenen vanachter de schermen. De prikkels voor politieke en economische elites om *pro-poor growth* en ontwikkelingsmaatregelen te steunen dienen te worden geïdentificeerd. Verzet tegen machthebbers en hun handlangers is vaak niet zo effectief. Diepgaande landenkennis en hoogwaardige analyse van de politieke economie is nodig om de prikkels van controlerende elites op een succesvolle manier overeen te laten komen met *pro-poor* veranderingen en maatregelen. Tegelijkertijd zijn er lange termijn ontwikkelingen nodig om te komen tot meer legitieme en effectieve relaties tussen overheid en maatschappij.

Het doel van effectieve en legale regulering is het verlagen van transactiekosten en niet-commerciële risico's en het creëren van eerlijke concurrentie voor bedrijven (gelijk speelveld). De vele verschillende actoren die erbij betrokken zijn maken van het juridische stelsel en regelgeving een moeilijk beleidsterrein voor donoren. De voornaamste uitdagingen zijn de gevoeligheid van hervormingen, technische aspecten en de institutionele complexiteit (Kikeri, 2006).

Het ontwikkelen van effectieve vormen van bestuur en betere wet- en regelgeving heeft positieve effecten op het verminderen van corruptie, wat een belangrijke factor is in het stimuleren van groei via de ontwikkeling van de private sector. Bovendien is corruptie zowel een oorzaak en een gevolg van ongelijkheden in maatschappijen. Het verstoort een eerlijk speelveld en het ondermijnt vertrouwen in een overheid en de geloofwaardigheid van haar wetgevende en rechtelijke systeem.

Goed bestuur, reguleringshervormingen en anti-corruptie interventies helpen een beter ondernemingsklimaat te verwezenlijken. Er is enig bewijs dat dit tot meer bedrijfsactiviteiten leidt en zo economische groei en armoedevermindering stimuleert. Aan de andere kant kan het effect bescheiden zijn in landen waar andere problemen een nog grotere belemmering vormen voor economische groei. In Sub-Sahara Afrika vormen een grondig gebrek aan vaardigheden, krediet en infrastructuur een groter probleem dan de zwakheden in het ondernemingsklimaat. Een voorbeeld is Rwanda, wat het best hervormende land is in het *Doing Business Report 2010* van de Wereldbank. Ondanks deze goede positie is de vraag of een sterke economische groei mogelijk is, vanwege een gebrek aan vaardigheden en toegang tot kredieten. Bovendien hebben de hervormingen een verschillende uitwerking op diverse groeperingen in een land. Om rechtvaardigheid te bereiken dienen hervormingen extra nadruk te leggen op de betrokkenheid van gemarginaliseerde groeperingen (bijvoor-

beeld de mogelijkheid geven aan armen en vrouwen om landrechten te verkrijgen en er gebruik van te maken).

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Op internationaal niveau werkt het ministerie samen met internationale organisaties zoals de VN Comités over Mensenrechten. Deze organisaties kunnen nationale overheden aansprakelijk stellen voor het gebrek aan of ontoereikendheid van economische en sociale rechten. De landenspecifieke aanbevelingen, bijvoorbeeld vanuit het VN Comité over Economische en Sociale Rechten, kunnen gebruikt worden als een extra pressiemiddel om verandering ten goede van de armen en buitengesloten groeperingen te promoten. Het ministerie verspreidt kennis (bijvoorbeeld naar de ambassades) om deze VN Comités beter te gebruiken en hun aanbevelingen te incorporeren in de beleidsdialoog met OS-partnerlanden. De Nederlandse overheid steunt ook nationale en sub-nationale parlementen, onder andere in hun rol om nieuwe wetgeving en begrotingsvoorstellen kritisch te onderzoeken. Politieke partijen ontvangen steun via instituten zoals het NIMD (Nederlands Instituut voor Meerpartij Democratie) en IDEA (International Institute for Democracy and Electoral Assistance) en, via Nederlandse NGO's, organisaties vanuit het maatschappelijk middenveld. Het idee is niet alleen om instituties te bouwen, maar ook hun interactie en samenwerking te versterken, om zo beter bestuur te realiseren.

Op landenniveau ontvangen onafhankelijke analytici en denktanks steun om objectieve en technisch degelijke adviezen te geven over economisch en ontwikkelingsbeleid. Een voorbeeld is de *Human Science and Research Council* in Zuid Afrika, die gesteund wordt om strategische ontwikkelings-scenario's te ontwerpen. Deze raad kijkt kritisch naar het sociale pact tussen overheid en maatschappij, dat bestaat uit verschillende belanghebbenden waaronder vakbonden.

Op het gebied van persvrijheid is het versterken van media en communicatie in ontwikkelingslanden niet een doel op zich. Het is een manier om eerbied voor mensenrechten en algemene ontwikkelingsdoelen te bevorderen. Dit wordt vooral gedaan door het versterken van verantwoording en goed bestuur, welke noodzakelijk zijn voor armoedevermindering, democratisering, vredesopbouw en het bestrijden van ongelijkheid.

Om betere wet- en regelgeving te ondersteunen, steunt Nederland wethervormingen via ambassadeprogramma's in verschillende Afrikaanse landen, organisaties vanuit het maatschappelijk middenveld en de Wereldbank. Nederland steunt ook de *Foreign Investment Advisory Service* (FIAS), die zich richt op het verbeteren van het investeringsklimaat en het stimuleren van economische groei in ontwikkelingslanden. Dit wordt gedaan door het aanbieden van technische assistentie aan overheden bij het invoeren van hervormingen. Bovendien worden werknemers- en handelsorganisaties in ontwikkelingslanden gesteund om effectiever en efficiënter invloed uit te oefenen om een betere wet- en regelgeving te bewerkstelligen.

Via *pro-poor growthpilot* projecten in Benin, Bolivia en Zambia wordt beoogd de politieke beleidsdialoog tussen de internationale donorgemeenschap en ontvangende partnerlanden te versterken met landenspecifieke aspecten van groei en verdelingskwesties. De dialoog wordt versterkt met beleidsmogelijkheden die de (mogelijke *trade-offs* tussen) groei en verdelingsuitkomsten van nationale ontwikkelingsstrategieën beïnvloeden. Dit gebeurt op basis van analytisch werk uitgevoerd door lokale organisaties en de combinatie van een *pro-poor* of inclusieve groei

analyse met een politiek-economische analyse. De rol van instituties en politieke machtsrelaties binnen een maatschappij is belangrijk voor de manier waarop deze nationale ontwikkelingsstrategieën worden doorgevoerd en uiteindelijk de armen bevoordelen. Nederland kan alleen effectief zijn in haar beleidsdialoog als het de onderliggende politieke economie van een partnerland begrijpt en prikkels voor elites kan creëren om een meer *pro-poor* benadering in te voeren. De *pro-poor growth pilot* projecten zullen waardevolle lessen opleveren over hoe de analyses en navolgende stappen kunnen worden verbeterd.

### 3.13 Milieubeheer en klimaatadaptatie

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

De natuur levert de samenleving een brede diversiteit aan producten en diensten zoals voedsel, vezels, brandstof, schoon water, vruchtbare bodems, bescherming tegen overstromingen, voorkomen van bodemerosie, medicijnen en opslag van kooldioxide. Hoewel ons welzijn afhankelijk is van deze zogenaamde «ecosysteemdiensten», zijn dit in wezen publieke goederen die niet op een markt verhandeld worden en waar dan ook geen prijs voor wordt betaald. Daarom zijn ze ook niet te vinden op het huidige economische radarscherm. Het gevolg hiervan is een overexploitatie van ecosystemen. De uitdaging voor de komende jaren is hoe de toekomstige acht tot negen miljard mensen op deze planeet te voeden en te kleden met bestending van ons huidige economische systeem, productiemodellen en consumptiepatronen (Wereldbank, 2008a).

Ontwikkelingslanden zien zich geconfronteerd met velerlei uitdagingen: armoedevermindering, milieudegradatie, urbanisatie, modernisering en industrialisatie. Economische groei zonder excessief verlies aan biodiversiteit is mogelijk als voldoende diepgaande veranderingen plaatsvinden (UNEP, 2008). Echter, deze benodigde veranderingen zijn te fundamenteel voor een individueel land of sector om deze zelfstandig te kunnen realiseren. De elementen van een beleid dat zich concentreert op «biodiversiteit voor duurzame economische ontwikkeling» zijn:

1. Beleidscoherentie voor ontwikkeling (zie Sectie 3.14);
2. Verandering van consumptiepatronen en het ontwikkelen van duurzame waardeketens;
3. Herstructurering van het financiële en economische systeem, daarbij financiële waarde toekennen aan het gebruik van natuurlijke hulpbronnen;
4. Versterking van het duurzaam gebruik van bossen en biodiversiteit en het ondersteunen van het duurzaam gebruik ervan door arme bevolkingsgroepen (dit in synergie met klimaatadaptatie en strategieën voor hernieuwbare energie);
5. In nationale ontwikkelingsstrategieën integreren van beheer en duurzaam gebruik van biodiversiteit, waarbij de nadruk ligt op goed bestuur en naleving bestaande wetgeving.

In haar uitwerking kan een dergelijk beleid van velerlei vormen aannemen met gebruik van een veelheid aan kanalen en instrumenten. Te denken valt daarbij aan: de ondersteuning van de integratie van milieu in nationale economische ontwikkelingsplannen en sectorbeleid, de vergroening van fiscaal beleid en wetgeving, het mitigeren van negatieve handelseffecten, het monitoren van nationale ontwikkelingen, het versterken van lokaal – *community-based* – natuurbeheer, inzet in internationale conventies en ondersteuning van onderzoek en capaciteitsversterking. Zowel overheidspartijen als maatschappelijke organisaties en bedrijven kunnen hierbij als partners optreden en een rol spelen.



Ontwikkelingslanden en hun bevolking zijn het meest kwetsbaar voor de gevolgen van klimaatrampen en de risico's van klimaatverandering (IPCC, 2007). Klimaatverandering kan de ongelijkheid tussen landen vergroten. Maar ook economische groei heeft invloed op het klimaat. Overigens staat de huidige economische crisis en de klimaatcrisis in een wat ambivalente verhouding tot elkaar. Immers, consumptie en de daardoor veroorzaakte CO<sub>2</sub> emissie nemen als gevolg van de economische crisis af. Echter tegelijk vertraagt hierdoor ook het ritme van investeringen in duurzame projecten. De klimaatverandering vergroot de al bestaande uitdagingen waar arme landen zich voor gesteld zien; zoals droogten, overstromingen en tropische stormen. Vooral voor de arme bevolking zullen de toekomstige negatieve effecten van klimaatverandering grote invloed hebben op de mogelijkheden om in hun levensonderhoud te voorzien (Biemans et al., 2006). Schattingen van het potentiële verlies aan inkomen komen uit op 10–20 procent van het BNP van ontwikkelingslanden. Aanpassing aan klimaatverandering betekent het verminderen van de kwetsbaarheid voor klimaatverandering en tegelijkertijd het voorzien in de voorwaarden voor duurzame ontwikkeling, armoedevermindering en meer rechtvaardige verdeling. Aanpassing kan worden gerealiseerd door middel van veranderingen in gedrag of management, technologische ontwikkeling en landgebruiksplanning<sup>1</sup>.

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

Het Nederlands beleid op de eerdergenoemde onderwerpen is divers. Eén aspect ervan is een actieve inzet op het realiseren van internationale overeenkomsten voor een duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen en wel zodanig dat deze ook ten goede komen aan de economie van ontwikkelingslanden en bijdragen aan een eerlijke verdeling. Voorbeelden zijn het regime voor «Access and Benefit Sharing», «Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights» en de Conventie voor Biologische Diversiteit. In sommige OS-partnerlanden (Colombia, Ghana, Pakistan) wordt bilaterale ondersteuning gegeven aan de nationale overheden voor milieu en duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

De Nederlandse ontwikkelingssamenwerking ondersteunt de ontwikkeling van duurzame internationale handelsketens. Voorbeelden hiervan zijn: tropisch hardhout, thee, palmolie, soja en vismeel. Een duurzaam gebruik van biodiversiteit ten behoeve van armoedebestrijding is hierbij een cruciaal onderdeel. Dit wordt gerealiseerd door onder meer de steun voor het certificeringsproces van het Forest Stewardship Council (FSC) in tropische bossen en het stimuleren van de legale import van hout door het steunen het FLEGT<sup>2</sup> proces van de EU, dat gericht is op implementatie en handhaving van wet- en regelgeving in partnerlanden. Deze inspanningen worden ondersteund door het duurzame inkoopbeleid van de Nederlandse Rijksoverheid per 1 januari 2010 (de overheid, inclusief bijvoorbeeld Rijkswaterstaat, is een groot gebruiker van tropische hout). Omdat er een groot potentieel is voor de ontwikkeling van armoedegerichte duurzame handelsketens zal meer aandacht worden gegeven aan het creëren van synergie met andere beleidsinstrumenten zoals ecosysteem-beheersmaatregelen, micro-kredietsystemen, banken en met systemen gericht op vergroting van sociale zekerheid.

Het ontwikkelen van systemen voor het betalen voor ecosysteemdiensten wordt ondersteund om financiële overdrachtsmechanismen te ontwikkelen die ook de armen ten goede komen. Het WWF programma voor *pro-poor payment for environmental services* is hiervan een voorbeeld. Ook wordt ondersteuning gegeven aan instituten zoals IIED, WRI en het IFC. Op mondiaal niveau wordt, via het interdepartementale Beleidsprogramma Biodiversiteit van de Nederlandse overheid, steun gegeven aan

<sup>1</sup> Planbureau voor de Leefomgeving (PBL), 2009.

<sup>2</sup> FLEGT: Forest Law and Enforcement, Governance and Trade.

het programma «The Economics of Ecology and Biodiversity» (TEEB). Dit heeft bijgedragen aan een beleidsdiscussie en voorstellen voor veranderingen, o.a. in EU-verband. Via de OESO/DAC wordt ondersteuning gegeven aan het vergroenen van belastingwetgeving. Gebruikmakend van de opgedane kennis en ervaring zal dit moeten leiden tot een integratie van milieu in nationale wetgeving en beleid en daarmee bijdragen aan een herstructurering van het economische en financiële systeem.

Op mondiaal niveau wordt in relatie tot klimaatverandering financiële steun gegeven aan de «Climate Adaption Costing» studie van de Wereldbank (gepresenteerd in de aanloop naar de Klimaatop in Kopenhagen). Voor het ontwikkelen van financiële mechanismen om ontbossing tegen te gaan – Reduction of Emissions from Deforestation and Forest Degradation (REDD) – wordt het Forest Carbon Partnership Facility van de Wereldbank ondersteund. Hierbij wordt speciaal aandacht gegeven aan de rol van lokale bosgemeenschappen. De non-ODA steun voor het Clean Development Mechanism in een groot aantal ontwikkelingslanden draagt bij aan duurzame economische groei en ontwikkeling.

Tevens wordt via de uitvoering van nationale strategische milieu en sociale effectrapportages en studies van het Planbureau voor de Leefomgeving bijgedragen aan een meer duurzame en op rechtvaardiger verdeling gerichte planning in landen. Duurzame rurale economische ontwikkeling wordt gestimuleerd door het integreren van ecosysteembeheer in rurale economische groeistrategieën (bijv. voor de expansie van landbouwproductie). Ecoregionale ruimtelijke planning is hierbij een belangrijk instrument<sup>1</sup>. Landen zoals Brazilië (bijv. via de regionale organisatie OTCA voor het Amazonebekken) en Colombia (sectorsteun milieu) implementeren al een ruimtelijke planning. Landen in Afrika volgen langzaam.

De toekomstige agenda voor duurzaam milieubeheer vanuit de Nederlandse ontwikkelingssamenwerking kan ondersteunend zijn aan een duurzame economische groei in ontwikkelingslanden en bescherming van de *global public goods*. Dit kan op lange termijn bijdragen aan de vorming van een financieel en economisch systeem waarin milieukosten worden meegenomen: «vergroenen van de economie». Samen met veranderingen in consumptiepatronen zal dat uiteindelijk moeten leiden tot een verkleining van onze ecologische voetafdruk zodat er meer ecologische «ruimte» ontstaat voor de economische ontwikkeling van ontwikkelingslanden.

### **3.14 Beleidscoherentie voor ontwikkeling**

#### *a. Beleidsingrediënten volgens de internationale literatuur*

De mogelijkheden voor nationaal ontwikkelingsbeleid worden steeds meer bepaald door de internationale omgeving. Mondiale ontwikkelingen bieden zowel kansen als bedreigingen. Ontwikkelingslanden hebben slechts in beperkte mate grip op die ontwikkelingen. Beleid op diverse deelterreinen in ontwikkelde landen, internationale afspraken en het handelen van andere actoren geven mede vorm aan de internationale omgeving. Ontwikkelingssamenwerking gaat daarmee ook over «veranderingen hier».

De huidige evoluerende politieke, beleidsmatige en institutionele context voor ontwikkelingssamenwerking en de internationale economische ontwikkeling leiden er toe dat de OS zich in toenemende mate zal vervlechten met andere beleidsterreinen van internationale samenwerking. Hierdoor ontstaat ruimte voor een ontwikkelingssamenwerking die armoedegericht blijft, maar zich tegelijkertijd meer richt op het verzekeren van aandacht en kansen voor ontwikkelingslanden en armen in de aanpak

---

<sup>1</sup> Vergelijkbaar met integraal waterbeheer, inclusief productiegebieden, duurzaam gebruikgebieden, beschermde gebieden en verbindingzones.

van mondiale dossiers. De vraag of en met name hoe een dergelijke inzet van OS kan worden gerealiseerd vormt een belangrijke nieuwe uitdaging. Concrete resultaten kunnen worden geboekt op het gebied van het bevorderen van OS beleidscoherentie en daartoe zal de coherentiefunctie binnen het ministerie een bredere en meer permanente plaats moeten krijgen (ECDPM, Evaluatie DGIS/CE januari 2009).

Extreme armoede is ook een globale uitdaging aan ons ontwikkelingsbeleid. Tussen de bestrijding van armoede en de andere globale uitdagingen bestaan verschillende, elkaar versterkende relaties (OESO, 2003,1). De huidige economische crisis is een goed voorbeeld van een externe invloed die in veel ontwikkelingslanden tot verhoging van het aantal armen leidt. Armoede, in het bijzonder het ontbreken van basisgezondheidszorg, kan bijvoorbeeld aanleiding geven tot de ongecontroleerde opkomst en verspreiding van infectieziekten. Zonder een adequate oplossing van het armoedevraagstuk dreigt verlies aan biodiversiteit en bosoppervlak dat cruciaal is voor de beheersing van het klimaatprobleem.

Aan de andere kant vormt het integreren van beleid gericht op internationale publieke goederen in de ontwikkelingsstrategie van ontwikkelingslanden een uitdaging op zichzelf. Internationaal beleid op dit terrein kan immers de beleidsruimte van ontwikkelingslanden aanzienlijk inperken. Coherentiebeleid moet in dat kader bijdragen aan de integrale toetsing van het Nederlandse en EU beleid op ontwikkelingseffecten.

*b. Nederlandse beleidsinterventies binnen de genoemde aandachtsgebieden*

De interventies als onderdeel van het Nederlandse OS-coherentiebeleid zijn vaak geïntegreerd in andere beleidsterreinen. Enkele voorbeelden zijn al (zijdelings) beschreven in de voorafgaande paragrafen. Bijvoorbeeld het Nederlandse streven naar een coherent Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en Gemeenschappelijk Visserijbeleid, en ontwikkelingsvriendelijke bilaterale en multilaterale handelsovereenkomsten met ontwikkelingslanden en regio's. Nederland staat tevens voor een coherente EU inzet in multilaterale onderhandelingen zoals de WTO-Doha ronde, de *Convention on Biological Diversity*, de voortgang na de klimaatop in Kopenhagen, de TRIPS overeenkomst (toegang tot medicijnen) en WTO onderhandelingen over visserijsubsidies. Een ander voorbeeld is de Nederlandse inspanning op het gebied van internationale belastingsamenwerking om belastingontduiking in ontwikkelingslanden tegen te gaan (zie paragraaf 3.6).

Daarnaast is er in het licht van de klimaat, energie en voedsel crises toenemende aandacht voor duurzaamheidvraagstukken in de context van handel. Deze worden aangeduid als *non-trade concerns* (NTCs). NTCs is een containerbegrip waarin diverse zorgen over het milieu (o.a. klimaatverandering, bescherming en behoud van biodiversiteit), respect voor arbeidsnormen of dierenwelzijn onder één noemer worden geschaard. NTCs verdienen aandacht vanwege hun intrinsieke belang en omdat onvoldoende aandacht voor NTCs het maatschappelijke draagvlak voor het multilaterale handelsstelsel kan ondermijnen, zeker bij diegenen die vrezen dat handelsliberalisering leidt tot een sociale of ecologische «*race to the bottom*».

De regering hecht er groot belang aan dat in Nederland en elders mensen kunnen leven vanuit verschillende waarden en normen. Het is een primaire taak van overheden om ervoor te zorgen dat in het nationale en internationale verkeer dit open karakter behouden zal blijven. De regering stelt verder vast dat handel, en andere interactiekanalen, zowel hier als daar aanleiding geven tot ontwikkeling en maatschappelijke verandering. Nederland en haar handelspartners veranderen door deze interacties.

Dergelijke ontwikkelingen zijn zeker ook positief. De positieve effecten zijn niet uitsluitend economisch. Internationale normen op het gebied van bijvoorbeeld voedselveiligheid, milieu, sociale kwesties, etc. worden in landen of sectoren die nauw verbonden zijn met buitenlandse handel eerder en beter geïmplementeerd dan in landen of sectoren die niet of nauwelijks zijn blootgesteld aan het internationale verkeer. Bij de eventuele inzet van het handelsbeleid zal de regering zich terdege rekenschap geven van zowel de noodzaak om het open karakter te behouden als de dynamische effecten van handel.

Anderzijds geldt dat overheden een taak hebben in het bevorderen en ondersteunen van (internationale) duurzaamheid en het tegemoet komen aan de toenemende zorgen van maatschappij en politiek over handel en duurzaamheid. Het handelsbeleid kan niet los gezien worden van het groeiende publieke en politieke debat over duurzame ontwikkeling. De ambitie van dit kabinet is om het handelsbeleid<sup>1</sup> in te zetten om NTCs te adresseren, als integraal onderdeel van de bredere inzet van het kabinet op duurzame ontwikkeling. Handelsbeleid is nadrukkelijk slechts één van de instrumenten die de overheid hierbij tot zijn beschikking heeft. Tevens wordt aangetekend dat een handelsmaatregel niet op zichzelf kan staan. Indien de maatregel geen onderdeel is van coherent beleid zal deze, zeker indien het een handelsbeperkende maatregel betreft, niet alleen minder effectief zijn maar ook internationaal op weinig draagvlak kunnen rekenen. Dit schaadt de internationale positie van Nederland in meerdere opzichten.

Handelsmaatregelen kunnen onderdeel zijn van een beleid om op positieve wijze gedrag te beïnvloeden. Te denken valt bijvoorbeeld aan de Europese preferenties die worden gegeven aan landen die zich inzetten om de mensenrechten te verbeteren of drugs te bestrijden (APS+). De bijmengplicht voor biobrandstoffen ten behoeve van het terugdringen van de CO<sub>2</sub> uitstoot door het wegverkeer en het weren van illegaal hout zijn andere voorbeelden. Handelsmaatregelen kunnen ook worden ingezet om gedrag te bestraffen (sancties, zoals het opschorten van APS+ preferenties). Daar waar internationale afspraken worden geschonden moet de overheid optreden. Unilaterale handelsmaatregelen kunnen een onderdeel zijn van dit optreden. In algemene zin is de inzet van het kabinet om NTCs met behulp van handelsbeleid via drie sporen te adresseren:

- (i) Multilateraal zet het kabinet in op totstandkoming en brede naleving van internationale normen ten aanzien van duurzaamheidvraagstukken en versterking van de internationale rechtsorde. De inzet op internationale normen en de internationale rechtsorde is breder dan het handelsbeleid, maar past binnen de Nederlandse ambities op het terrein van de bevordering van globale duurzame ontwikkeling.
- (ii) In EU-verband wil Nederland ernaar streven om andere landen via het handelsinstrumentarium ertoe te bewegen zich te committeren aan wederzijdse afspraken over NTCs die gebaseerd zijn op of verder gaan dan de afspraken gemaakt in multilateraal verband.
- (iii) Voor de unilaterale inzet van Nederland en de EU is een afwegingskader opgesteld, dat tot doel heeft tot een onderbouwde inzet van unilaterale handelsmaatregelen te komen voor de aanpak van NTCs binnen het raamwerk van WTO en EU.

Het kabinet acht het van belang dat bij de afweging steeds een combinatie van zowel handelsbeperkende als handelsbevorderende maatregelen wordt overwogen. Het inzetten van handelsbeleid is dus niet beperkt tot het opleggen van importrestricties. Het kabinet wil hiermee een betere balans tussen de dimensies van duurzame ontwikkeling – tussen *people*, *planet* en *profit* – bereiken.

---

<sup>1</sup> Met handelsbeleid wordt hier het geheel van maatregelen bedoeld waarmee de overheid poogt internationale handelsstromen te beïnvloeden. Uit: Internationale Economie door L. Cuyvers, R. Embrechts en G. Rayp (2002).

Het zou niet effectief zijn als Nederland als enige een gericht coherentiebeleid zou uitvoeren. Het internationale krachtenveld bepaalt de mogelijkheden van het Nederlandse beleid. Zoals aangegeven is er internationaal een groeiend besef van het belang van coherent beleid. Het principe is vastgelegd in het achtste Millenniumdoel en de notie van wederzijdse verplichtingen uit de verklaring van de conferentie in Monterrey over ontwikkelingsfinanciering. In slechts weinig landen heeft dit echter geleid tot de vertaling in een operationeel coherentiebeleid: naast Nederland beperkt zich dit in Europa tot Zweden, Finland, Noorwegen, het VK en Ierland. Belangrijke niet-Europese donorlanden als de VS en Japan hanteren het begrip OS-beleidscoherentie niet. Een belangrijke stimulans is uitgegaan van de DAC Peer Reviews waarin het onderwerp een prominente plaats heeft gekregen.

Daarnaast vormt het Europese beleidskader een cruciaal startpunt voor de lidstaten. Daarom heeft Nederland de afgelopen jaren ook veel nadruk gelegd op de totstandbrenging van een Europese structuur voor coherentie, «*policy coherence for development*» (PCD), zowel formeel in Raadsconclusies als informeel in netwerken. De laatste jaren is substantiële vooruitgang geboekt bij de ontwikkeling van een institutioneel raamwerk voor PCD. De operationalisering en prioriteitsstelling vormen echter nog een grote uitdaging. De toetreding van een aantal nieuwe lidstaten in de afgelopen jaren heeft bovendien in de praktijk soms geleid tot minder speelruimte voor OS-coherentie in Brussel. Tegelijk kan worden vastgesteld dat beleidscoherentie steeds meer opgenomen wordt in het OS-beleid van de EU-lidstaten en daar ook een institutionele vertaling krijgt. In de groep voortrekkers worden nieuwe initiatieven genomen om dit beleid effectiever te maken.

### **3.15 Multilaterale ontwikkelingssamenwerking**

Op 23 april 2009 is de notitie «Samen werken aan mondiale uitdagingen» aangeboden aan de Tweede Kamer. Hieronder volgt het gedeelte van deze notitie gericht op de multilaterale inzet voor de beleidsprioriteit groei en verdeling<sup>1</sup>.

De komende jaren zal Nederland de lopende multilaterale inzet voortzetten en daarnaast de inspanningen op de volgende vier thema's intensiveren:

- a) Meer aandacht van de IFI's voor groei -en verdelingsaspecten door middel van relevante wet- en regelgeving en opbouw van overheidsinstituties van belang voor macro-economische stabiliteit en duurzame economische ontwikkeling;
- b) private sectorontwikkeling gericht op zowel werknemers, sociale partners, bedrijven als financiële instellingen;
- c) Voedselzekerheid;
- d) Eerlijk handelsbeleid en markttoegang voor ontwikkelingslanden (zie paragraaf 3.7).

Hierbij beschouwt Nederland als belangrijkste partners de EU/EC, Wereldbank, het IMF, IFC, de regionale ontwikkelingsbanken, ILO, FAO/IFAD en de Club van Parijs.

#### *Meer aandacht van de IFI's voor groei en verdeling*

De Internationale Financiële Instellingen (vooral Wereldbank en IMF, maar ook IFC en de regionale ontwikkelingsbanken) beschikken over waardevolle expertise om landen – zowel beleidsmatig als financieel – te assisteren met het doorvoeren van hervormingen op het terrein van duurzame groei, regulering en institutionele inbedding van de markteconomie, harde en sociale infrastructuur, «domestic resource mobilization, public

<sup>1</sup> «Samen werken aan mondiale uitdagingen, Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking», Ministerie van Buitenlandse Zaken, 2009.

expenditure management» en private en financiële sector ontwikkeling. Verder vervullen de IFI's een belangrijke rol bij het realiseren van macro-economische stabiliteit (IMF) en de houdbaarheid van de schuldenpositie van ontwikkelingslanden (IMF/Wereldbank, Club van Parijs).

Het door de IFI's gevoerde beleid op deze terreinen is echter geenszins onomstreden. In de afgelopen jaren is er, zoals bekend, in het debat over ontwikkelingssamenwerking veel discussie geweest over de recepturen die in de jaren 90 door de IFI's – met name het IMF en de Wereldbank – aan ontwikkelingslanden werden voorgeschreven. Dit toen gangbare marktgeoriënteerde beleid van de IFI's (in 1990 door econoom John Williamson als «Washington consensus» aangeduid) had tot doel ontwikkelingslanden minder crisisgevoelig te maken, waarbij economische ontwikkeling zou volgen uit een gezond monetair beleid en toepassing van het vrije markt principe. Vele critici uit de academische- en beleidswereld<sup>1</sup> hebben in de daaropvolgende jaren betoogd hoe dit neoliberale beleid gedoemd is te mislukken omdat het te weinig aansluit bij de omstandigheden van individuele landen en er teveel wordt overgelaten aan de werking van de markt, zonder dat daar bijvoorbeeld adequate institutionele voorwaarden voor bestaan. Bovendien werd dit beleid als voorwaarde voor financiering «opgelegd», waardoor er vaak geen sprake was van «ownership» van de ontwikkelingslanden. Het verwachte positieve effect op armoedebestrijding bleef dan ook in veel landen uit.

In de afgelopen paar jaren hebben de IFI's substantiële verbeteringen laten zien: ze werken thans landenspecifieker, minder uitsluitend georiënteerd op macro-economische stabiliteit en schenken meer aandacht aan armoedeaspecten en de rol van een goed functionerend overheidsapparaat bij de regulering van marktpartijen en als voorwaardenschepper voor economische groei en rechtvaardige verdeling. Bij de set van maatregelen zoals voorgesteld door de Wereldbank en het IMF ter bestrijding van de gevolgen van de kredietcrisis en de nadelige effecten van de stijging van grondstofprijzen is dit besef bijvoorbeeld ook veel sterker aanwezig. Vooral het IMF zal in lijn met de G20+ aanbevelingen over het mandaat van de organisatie moeten laten zien dat het in staat is een omvattender maar ook flexibeler antwoord te geven op de vraag hoe financiële crises ook voor ontwikkelingslanden in de toekomst voorkomen kunnen worden.

De Wereldbank kan en moet een belangrijke rol spelen door, anticyclisch, de leemte op te vullen die de private banken op dit moment open laten. Eén van de conclusies van de Wereldbankconferentie in Amsterdam in juli 2008 was dat de faciliterende en katalyserende rol van Wereldbank in verhouding tot de private sector zou moeten worden versterkt. Met de huidige economische crisis is het belang hiervan alleen maar toegenomen.

Bij de groei en verdelingsagenda zoals Nederland die voorstaat hebben het IMF en de ontwikkelingsbanken een cruciale rol bij zowel het verhelpen van acute liquiditeitscrises, alsook bij het zo veel mogelijk compenseren van de afnemende kapitaalstromen. Dit kan mede door lokale financiële instellingen verder te versterken. Er dienen voldoende middelen beschikbaar te zijn voor het IMF om daadkrachtig op te kunnen treden, juist ook in arme landen. Het Fonds zal moeten werken aan verbetering van zijn reputatie, met name in ontwikkelingslanden, en zal daartoe een grote Afrika conferentie organiseren (10–11 maart 2009, Dar es Salaam). De ontwikkelingsbanken hebben als gevolg van de voorspoedige ontwikkelingen de afgelopen jaren behoorlijke reserves opgebouwd en kunnen deze nu aanwenden om in slechte tijden zo goed mogelijk particuliere geldstromen te blijven mobiliseren. De katalyserende werking van de

---

<sup>1</sup> O.a. Easterly, Stiglitz, Chang, Chomsky, Rodrik.

ontwikkelingsbanken door risicodeling met private financiers is juist nu van grote waarde.

In de ogen van Nederland is verdere verbetering bij de slagvaardigheid van de multilaterale instellingen op het terrein van groei en verdeling mogelijk én noodzakelijk. Wij zullen ons daarom inzetten voor:

- Meer maatwerk in de Nederlandse samenwerking met de multilaterale instellingen door deze instellingen aan te sporen gericht overheden en private partijen te ondersteunen bij de uitwerking van de groei en verdelingsagenda;
- Betere aansluiting van de Wereldbank en de regionale ontwikkelingsbanken bij nationale ontwikkelingsplannen voor het verkrijgen van meer «ownership» bij de groei -en verdelingsagenda;
- Meer activiteiten die zich specifiek richten op vergroting van toegang van armen tot de (formele) economie, bijvoorbeeld gericht op microfinanciering (krediet en sparen) en financiële diensten voor kleine ondernemers. Ook is verbetering van kennis bij werknemers en werkgevers via opleidingsmogelijkheden en een adequate kennisinfrastructuur van belang.

#### *Extra aandacht voor kwetsbare groepen*

De hogere economische groei in ontwikkelingslanden in de afgelopen jaren heeft zich helaas (nog) niet overal vertaald naar een verbetering van de economische positie van grote groepen armen, vooral niet in Sub-Sahara Afrika. Het zijn voornamelijk vooral kleine, economisch sterke elites en middengroepen die weten te profiteren. De uitdaging is om het economisch potentieel van de grote groep armen te mobiliseren. Deze groep wordt in toenemende mate gezien als kansrijke deelnemers aan het economische proces, maar worden ook verdrongen. Vooral financiële sectorontwikkeling biedt hier goede randvoorwaarden. Betere financiële dienstverlening voor de armen betekent grotere kansen om deel te nemen aan de formele economie en te ontsnappen aan een knellende armoedepositie.

Niettemin is ook speciale aandacht nodig voor de meest kwetsbare groepen, zoals vrouwen, kinderen, gehandicapten en de allerarmsten. Nederland zal zich blijven inzetten voor verbetering van de positie van deze kwetsbare groepen en investeren in activiteiten die hun kansen op betaald werk vergroten en hun arbeidsomstandigheden verbeteren. Hierbij is de «International Labour Organization» (ILO) een belangrijke partner. Nederland is in zowel politiek als financieel opzicht een van de belangrijkste steunpilaren van de «Decent Work Agenda» (DWA) van de ILO, die zich richt op het bevorderen van 1) ratificatie en naleving van fundamentele arbeidsnormen, 2) werkgelegenheid, 3) sociale bescherming en 4) sociale dialoog. In het kader van het Nederlandse samenwerkingsprogramma met de ILO (€ 32 mln. voor 2006–2010) worden de «Decent Work Country Programmes» (DWCP) van meer dan tien landen gefinancierd. Voorts financiert Nederland een aantal mondiale programma's ter bestrijding van kinderarbeid en dwangarbeid en ter versterking van de *gender* component van DWCP's, om de mogelijkheden voor vrouwen om betaald werk te verrichten, te vergroten. Daarnaast spelen ook UNICEF en UNDP een rol, vooral als het gaat om respectievelijk verbetering van de positie van kinderen, en bij armoedebestrijding gericht op kwetsbare groepen.

---

<sup>1</sup> Meer informatie over het Nederlandse beleid op het terrein van landbouw in ontwikkelingslanden is te vinden in de beleidsnotitie «Landbouw, rurale bedrijvigheid en voedselzekerheid» die in mei 2008 verscheen.

#### *Voedselzekerheid in ontwikkelingslanden*

Nederland acht het van groot belang dat wereldwijd de investeringen in landbouw toenemen, niet alleen vanwege de hoge voedselprijzen, maar ook als middel voor armoedebestrijding.<sup>1</sup> In multilateraal kader zal Nederland zich inzetten voor verdere uitwerking van het actieplan van de

VN-brede Taakgroep voor de Mondiale Voedselcrisis en voor een succesvolle afronding van de Doha-handelsronde. Om de acute noden van zwaarst getroffen landen te verlichten, heeft Nederland extra geld voor noodhulp beschikbaar gesteld. Bovendien heeft Nederland (m.i.v. 2008) de algemene bijdrage aan WFP structureel verhoogd van € 27 mln. naar € 40 mln. per jaar. De Wereldbank heeft in mei jl. een «Global Food Response Program» (1,2 miljard USD) opgezet, dat dient om een snelle respons te faciliteren in ontwikkelingslanden die sterk negatieve effecten van de hoge voedselprijzen ondervinden. Het GFRP richt zich op voedselprijnsbeleid en marktstabilisering, sociale vangnetten, verbetering van nationale voedselproductie en -markten, ondersteuning van implementatie, communicatie, monitoring en evaluatie. Sinds mei heeft de Wereldbank circa 850 miljoen USD gecommiteerd aan de financiering van zaden, planten en voedselprogramma's. De AfDB heeft ook faciliteiten opgezet om de meest kwetsbare landen bij te staan. Het «Africa Food Crisis Response» (AFCR) reserveerde op korte termijn circa 750 miljoen USD voor (versnelde) begrotingssteun, stimulering van rijstproductie, en herschikking van de portefeuille. Op middellange en lange termijn wordt circa 2,3 miljard USD geoormerkt als AFCR, waarbij het voornamelijk gaat om investeringen in duurzame voedselproductie. Het IMF heeft financiële steun verleend door middel van het ophogen van het leenplafond in bestaande en nieuwe «Poverty Reduction and Growth Facilities». Een andere mogelijkheid waarvan in de toekomst toenemend gebruik kan worden gemaakt, is de onlangs herziene «Exogenous Shocks Facility» van het IMF. Het «International Fund for Agricultural Development» (IFAD) richt zich op de rurale armen (ook in fragiele staten) en investeert in lange termijn productiviteitsverhoging van de landbouwsector. De totale leningenportefeuille van IFAD bedraagt ca. USD 2 miljard. Nederland draagt voornamelijk bij aan IFAD via de driejaarlijkse middelenaanvullingen; voor de eerstvolgende middelenaanvulling (IFAD VIII, 2010–2012) draagt Nederland ruim 48 miljoen euro bij. Op het terrein van de negatieve macro-economische effecten van de voedselprijsstijgingen zal Nederland zich actief opstellen in het IMF, waar hard wordt gewerkt aan mogelijkheden om ontwikkelingslanden tijdelijk financieel te ondersteunen bij het doorstaan van de gevolgen van de voedselcrisis.

De FAO kan een waardevolle rol spelen bij de versterking van de landbouwsector en de mondiale voedselzekerheid door het verlenen van technische assistentie, beleidsadviesing, capaciteitsopbouw, dataverzameling en analyse. Zo is FAO nauw betrokken bij activiteiten op het gebied van mondiale voedselzekerheid zoals de VN «High Level Task Force on Global Food Security Crisis» en het «Global Partnership on Agriculture, Food Security and Nutrition» van de G8. Helaas functioneert FAO reeds een aantal jaren onder de maat. Mede onder druk van Nederland en gelijkgezinden is een evaluatie uitgevoerd, die geresulteerd heeft in een substantieel hervormingsplan, dat in november 2008 door alle 192 FAO-lidstaten werd aanvaard. De FAO werkt thans aan de implementatie van het actieplan voor hervorming, dat de nadruk legt op een heldere prioriteitstelling van activiteiten, coherentie, «results based management» en beleidsadviesing op landenniveau. Aangezien FAO in potentie een belangrijke rol kan spelen op het gebied van voedselzekerheid heeft Nederland in 2008 besloten wederom een partnerschapprogramma met FAO aan te gaan (in principe voor 1 jaar met mogelijke verlenging van een tweede jaar voor een totaal van € 10 mln Nederlandse bijdrage). Doel van het partnerschapprogramma is het steunen van het verbeteren van de organisatie met het oog op het vergroten van de effectiviteit en de relevantie. De voortzetting van dit programma zal afhangen van de vooruitgang bij de implementatie van het hervormingsplan. In het kader van voedselzekerheid en voedselveiligheid heeft Nederland zich verbonden aan een aantal multilaterale conventies en programma's al of niet in relatie tot FAO, zoals



de Codex Alimentarius, Genetische Bronnen en «International Plant Protection».

De Europese Commissie heeft in juli 2008 een voorstel gepresenteerd van € 1 miljard met als doelstelling de gevolgen van de hoge voedselprijzen te verzachten voor de meest kwetsbare groepen in ontwikkelingslanden en om voor de korte termijn te investeren in landbouwproductie. Na veel discussie, tussen lidstaten onderling en met het Europese parlement, is dit voorstel in gewijzigde vorm eind december 2008 aangenomen. De financiering is conform de begrotingsafspraken tot stand gekomen. Begin 2009 zijn de eerste projecten goedgekeurd. Dit EU initiatief is daarmee een van de weinige concrete antwoorden van de internationale gemeenschap op zowel de voedsel- als de economische crisis in ontwikkelingslanden.

## Hoofdstuk 4 Samenvatting

Deze notitie bevat een analyse van de relatie tussen economische groei, ongelijkheid en armoedebestrijding, en de mogelijkheden voor herverdeling. Wat zijn de belangrijkste boodschappen die uit deze analyse kunnen worden gedestilleerd? Allereerst, hoge en aanhoudende economische groei in ontwikkelingslanden is een voorwaarde voor armoedebestrijding. Ten tweede, economische groei heeft geen consistent positief of negatief effect op ongelijkheid. Ten derde, zowel extreem egalitarisme als hoge ongelijkheid kan een negatief effect hebben op economische groei vanwege factoren als gebrek aan prikkels, erosie van sociale cohesie of *free-riding* gedrag. Ten vierde, structurele ongelijkheid van kansen, ofwel «onrechtvaardigheid», leidt tot economische inefficiëntie en heeft zo een negatief effect op de groei. Ook *gender* ongelijkheid remt economische groei. Ten vijfde, herverdelingsmaatregelen kunnen, in sommige gevallen en wanneer op de juiste manier toegepast, een positief effect hebben op zowel groei als gelijkheid.

De strijd tegen armoede is de kern van het ontwikkelingsproces. Ieder beleid dat zich richt op armoedebestrijding zal uiteindelijk afhangen van de manier waarop het zowel groei als verdeling beïnvloedt. Een breed scala aan interventies is mogelijk. Het initiëren en implementeren van dergelijke interventies is vaak een grote uitdaging. Hoewel een andere verdeling in theorie beter kan zijn voor de maatschappij als geheel, kunnen veranderingen in verdelingsbeleid lastig blijken omdat een aantal factoren – vaak politiek van aard – een wisselwerking vertonen die leidt tot behoud van de *status quo*. Ongelijkheid is nauw verbonden met politieke belangen en heersende macht die daarop gedijt.

Deze notitie heeft een aantal beleidsingrediënten benoemd van strategieën met betrekking tot groei en verdeling. Voorop staan beleidsterreinen die betrekking hebben op het ondernemingsklimaat. Een goed ondernemingsklimaat schept de juiste voorwaarden voor het stimuleren en aanhouden van economische groei en toename van de werkgelegenheid, en dient als basis voor (sociaal) beleid t.a.v. ongelijkheid en armoedebestrijding. Kernelementen van een stimulerend ondernemingsklimaat zijn macro-economische stabiliteit, een volwaardig financieel systeem, een goed ontwikkeld kennis- en innovatiesysteem en effectief bestuur (inclusief een solide kader t.a.v. wet en regelgeving en corruptiebestrijding). Effectief bestuur omvat ook een doorlopende comitè om noodzakelijke hervormingen door te voeren en lokale capaciteit op te bouwen.

In veel van de armste regio's in de wereld is landbouw de motor van economische groei en bron van werkgelegenheid. Economische groei die uit de landbouwsector voortkomt is effectiever in het verminderen van armoede dan groei die daarbuiten wordt gegenereerd. Het verbeteren van productiviteit in de landbouw draagt bij aan armoedevermindering in rurale gebieden en aan voedselzekerheid. Het kan echter ook leiden tot uitstoot van arbeid. Om armoedevermindering te bereiken is het noodzakelijk dat landbouw ontwikkelingsbeleid en -programma's de arbeidskansen in de sector vergroten. Het stimuleren van productiviteit, winstgevendheid en duurzaamheid van landbouw, en vooral kleinschalige landbouw, draagt substantieel bij aan armoedevermindering in rurale gebieden.

Er is duidelijk bewijs dat beter ontwikkelde financiële systemen leiden tot snellere economische ontwikkeling. Het is echter minder duidelijk hoe verdelingseffecten van financiële ontwikkeling zo kunnen werken dat de armere bevolking er baat bij heeft. Onderzoek suggereert dat, over het algemeen, een beter ontwikkeld financieel systeem ongelijkheid vermin-

dert. Een voorbeeld van financiële markt ontwikkeling is microfinanciering. Gericht op de armste bevolking of specifieke doelgroepen, zoals vrouwen, heeft dit positieve gevolgen voor het bereiken van ontwikkelingsdoelstellingen. Het effect van microfinanciering op de lange termijn en duurzame armoede vermindering moet nog verder onderzocht worden.

Investeringsbeleid gericht op het leveren van diensten als energie, water en transport systemen bevordert het creëren van omstandigheden waarin armoedevermindering en sterkere economische groei verwezenlijkt kunnen worden. Infrastructurele investeringen bevorderen economische activiteiten en daarmee economische groei. Ook de armen hebben er baat bij. Het heeft positieve gevolgen voor hun lonen, welvaart en groei in productiviteit.

De relatie tussen inkomen, handel en ongelijkheid is complex en blijft onderwerp van debat. Hoewel modellen sterk verschillen in het voorspellen van de wijze waarop de winst van toenemende handel wordt verdeeld binnen een economie, geven ze allen aan dat deze winst niet gelijk verdeeld zal worden. Omdat handel een positief effect heeft op de economie als geheel, kan iedereen profiteren indien de juiste binnenlandse beleidsmaatregelen getroffen worden.

Studies tonen aan dat belastingbeleid gericht op herverdeling van welvaart succesvol kan zijn. Een voorbeeld is progressieve inkomstenbelasting gekoppeld aan herverdelingsbeleid dat zich richt op het bieden van publieke diensten, zoals onderwijs en gezondheidszorg. Toegang tot deze voorzieningen, ook voor het armste deel van de bevolking en gemarginaliseerde groepen, is een kernelement van gelijkheid. Sociale uitgaven zijn essentieel in het beschermen van kwetsbare groepen, het voorkomen van een verlies aan menselijk kapitaal en in het waarborgen van gelijke toegang tot sociale voorzieningen. Ongelijke kansen op het gebied van onderwijs dienen aangepakt te worden. Investeren in de mogelijkheden om kennis, technologie, ervaring en vaardigheden te verwerven en te gebruiken is essentieel voor het ontwikkelen van menselijk kapitaal. Daarmee kunnen ook de armen de vruchten plukken van economische en sociale ontwikkeling.

## Literatuurlijst

- Acemoglu, D. and Robinson, J.A. (2006). De Facto Political Power and Institutional Persistence, *American Economic Review*, 96(2): pp. 325–330.
- Adams, R.H. (2002). *Economic Growth, Inequality and Poverty: Findings from a New Data Set*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2972. Washington, D.C.: World Bank.
- African Development Bank (2009). *Impact of the Crisis on African Economies – Sustaining Growth and Poverty Reduction*.
- Aghion, P., E. Caroli and C. Garcia-Penalosa (1999). Inequality and Economic Growth: The Perspective of the New Growth Theories. In *Journal of Economic Literature*, 37(4): pp. 1615–1660.
- Alesina, A., and D. Rodrik (1994). Distributive Politics and Economic Growth. In *Quarterly Journal of Economics*, 109(2): pp. 465–490.
- Alesina, A. and E. Perotti (1996). Income distribution, political instability, and investment», *European Economic Review*, 40: pp. 1203–1228.
- Beck, T., Demirgüç-Kunt, A. and Levine, R. (2004). *Finance, inequality and poverty: cross-country evidence*. World Bank Policy Research paper 3338. Washington, D.C.: World Bank.
- Beck, T. (2008). *Finance and Development. Does it Matter and What Can We Do About It?* ASSET Magazine, 22 (5)5: pp. 35–37.
- Benabou, R. (1996). *Inequality and Growth*, National Bureau of Economic Research Inc, NBER Working Papers: 5658.
- Benhabib, J. and A. Rustichini (1996). Social Conflict and Growth *Journal of Economic Growth*, 1(1): pp. 125–142.
- Biemans, H. et al (2006). *Water and Climate Risks: a Plea for Climate Proofing of Water Development Strategies and Measures*.
- Birdsall, N. (2005). *The World is Not Flat: Inequality and Injustice in our Global Economy*. The 2005 WIDER Annual Lecture. Helsinki: UNU-WIDER: Retrieved from: <http://www.cgdev.org/content/opinion/detail/4793/>
- Birdsall, N. (2006). *Stormy Days on an Open Field: Asymmetries in the Global Economy*. Working Paper 81. Washington D.C.: Center for Global Development.
- Blackden, C.M. and Canagarajah, R.S. (2003). World Bank. UNECA Expert Meeting on Pro-Poor Growth (Kampala, Uganda, June 23–24, 2003).
- Blackden, Sudarshan (2003). *Gender and growth in Africa*.
- Bourguignon, F. (2003), The Poverty-Growth-Inequality Triangle. In *Indian Council for Research on International Economic Relations Working Papers* No.125. New Delhi: ICRIER.
- Bush, K.D. and Saltarelli, D. (2000). *The Two Faces of Education in Ethnic Conflict: Towards a Peace-Building Education for Children*, Florence: Innocenti Research Centre, UNICEF. retrieved from: <http://www.unicef-icdc.org/publications/pdf/insight4.pdf>.

- Calderon, C. and Chong, A. (2004). Volume and Quality of Infrastructure and the Distribution of Income: An Empirical Investigation. *Review of Income and Wealth*, 50(1): pp. 87–106.
- Castelló, A. and Doménech, TR. (2002). Human Capital Inequality and Growth: Some New Evidence, *The Economic Journal*, 112: pp. C187-C200.
- Chang, Ha-Joon (2002). *Kicking Away the Ladder – Development Strategy in Historical Perspective*. Anthem Press, London.
- Chen, S. and Ravallion, M. (1997). What Can New Survey Data Tell Us about Recent Changes in Distribution and Poverty? In *World Bank Economic Review*, 11(2): pp. 357–82.
- Claessens, S. (2006). Access to Financial Services: a Review of the Issues and Public Policy Objectives', 2005; Ross Levine, «Finance and growth: theory and evidence and mechanisms», in Philippe Aghion and Steve Durlauf (eds.), *Handbook of Economic Growth*, 2005; Advisory Council on International Affairs, *Private Sector Development and Poverty Reduction*, no. 50, 2006.
- Collier, P. (2007). *The Bottom Billion: Why the poorest countries are Failing and what can be done about it*. Oxford: University press.
- Consortium on Educational Outcomes & Poverty, policy brief number 4 «The Pattern of Returns to Education and its Implications» by Colclough, Kingdom and Patrinos - [www.recoup.educ.cam.ac.uk](http://www.recoup.educ.cam.ac.uk)
- Consultants for Development (2009). Nederlandse Ondersteuning op het Gebied van Landbouw, Rurale Bedrijvigheid en Voedselzekerheid in Ontwikkelingslanden, Utrecht.
- Cornia (Et. Al.?) (2004). *Inequality, Growth and Poverty in an Era of Liberalization and Globalization*. Oxford: University Press.
- Dagdeviren, H., J. Weeks, J. and van der Hoeven, R. (2002) Poverty Reduction with Growth and Redistribution. *Development and Change* 33 (3): pp. 383–413.
- Datt, Ravallion (2002). Why has Economic Growth be More Pro-poor in Some States of India than Others? *Journal of Development Economics*, 68, 381–400.
- Davies, L. (2004) *Education and Conflict: Complexity and Chaos*. London: Routledge Falmer.
- DDE, (2008). Policy Memorandum on Financial Sector Development. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.
- DFID (2005) in: Daniel Reijer (2008), *Social protection activities funded by the Dutch Ministry of Foreign Affairs: A stock-taking report*. The Hague: UvA and DSI/SB.
- Demirgüç-Kunt, A., Beck, T. and Honohan, P. (2008) *Finance for All? Policies and Pitfalls in Expanding Access*.
- Dollar, D. and Kraay, A. (2001). *Growth is good for the poor*. World Bank Policy Research Working Paper 2587 Washington D.C.: World Bank.

- Easterly, W. (1999) *Life during growth: International Evidence on Quality of Life and Per Capita Income*, World Bank Policy Research Working Paper No. 2110. Washington D.C.: World Bank.
- EFA (2009). *Global Monitoring Report: Overcoming Inequality: Why Governance Matters*. Retrieved from: <http://www.eforeport.unesco.org>.
- FAO (2009). *Land Grab or Development Opportunity? Agricultural Investment and International Land Deals in Africa*. Rome: FAO-IFAD-IIED.
- FMO (2007). Annual Report. The Hague, Retrieved from: [www.fmo.nl](http://www.fmo.nl)
- Getachew, F. and Ziesemer, T. (2009). *Public Capital and Economic Growth: An Application to African Countries*.
- Galor, O. and Zeira, J. (1993). Income Distribution and Macroeconomics. *Review of Economic Studies*, 60(1): pp. 35–52.
- Getachew, Y. (2009). *The role of Public Capital in Economic Development*. Thesis UNU-MERIT, forthcoming.
- Goedhuys, M., Janz, N., Mairesse, J. and Mohnen, P. (2008). Special issue: Micro-evidence on Innovation and Development. *In European Journal of Development Research*, 20(2): pp. 167–370.
- Growth Commission (2008) *The Growth Report; Strategies for Sustained Growth and Inclusive Development*, Commission on Growth and Development, Washington D.C.: World Bank.
- Growth Commission (2009) *Post Crisis Growth in Developing Countries*, Commission on Growth and Development, Washington D.C.: World Bank, Conference Edition.
- Henley, D. (2008) *Agrarian Roots of Industrial Growth: Rural Development Policy in Southeast Asia and Sub-Saharan Africa, Particularly Indonesia and Nigeria*. Paper prepared for the first plenary meeting of Tracking Development. Leiden: KITLV.
- Hernando de Soto (1989) *The Other Path: The Invisible Revolution in the Third World*. Harper & Row.
- Hertel, T. and Winters, L. eds. (2006). Poverty Impacts of a WTO Agreement: Synthesis and Overview, *Poverty and the WTO: Impacts of the Doha Development Agenda*. Palgrave Macmillan and the World Bank.
- Hirschman, A. and Rothschild, M. (1973). The Changing Tolerance for Income Inequality in the Course of Economic Development. *In Quarterly Journal of Economics*, 87: 544–566.
- IFPRI (2009). *Hunger, Food security, Agriculture, Growth*. Presentation by Joachim von Braun at USAID, June 12 2009, Washington D.C.
- ILO (2008). *World of Work Report 2008: Income Inequality in the Age of Financial Globalization*. Rome: International Labour Office.
- ILO (2009). *Global Employment Trends*. Rome: International Labour Office.
- ILPO (2008). *World of Work Report 2008*, Geneva.
- IMF (2007). *World Economic Outlook 2007*. Washington, D.C.: IMF.

- IMF (2009), *The Implications of the Global Financial Crisis for Low-Income Countries*. Washington D.C.: IMF.
- IPCC (2007). *Fourth Assessment Report on Climate Change*.
- Jacoby, H. (2000). Access to Markets and the Benefits of Rural Roads, *In The Economic Journal*. 110(465): pp. 713–737.
- Kaldor, N. (1957). A Model of Economic Growth. *In The Economic Journal*, 67(268): pp. 591–624.
- Kikeri (2006). *Managing Investment Climate Reforms. What are We Learning?* Washington: Wordlbank/IFC.
- Krugman, P. and Venables, A. (1995). Globalization and the Inequality of Nations,. *In The Quarterly Journal of Economics*, 110(4): pp. 857–880.
- Lewer, J.J. and Van den Berg, H. (2003). How Large is International Trade's Effect on Economic Growth? *In Journal of Economic Surveys*, vol. 17 (3).
- Lopez, H. (2004a). Pro-Growth, Pro Poor: Is There a Trade Off?» World Bank Working Paper WPS3378. Washington D.C.: World Bank.
- Lopez, H. (2004b). Pro-Poor Growth: A Review of What We Know (and of What We Don't). Washington, D.C.: Mimeo. World Bank.
- Lundberg and Squire (2003). The Simultaneous Evolution of Growth and Inequality. *In The Economic Journal*, 113, 326–344.
- Ministerie van Buitenlandse Zaken (2009), «*Samen werken aan mondiale uitdagingen, Nederland en multilaterale ontwikkelingssamenwerking*», Den Haag.
- Nelson, R., and Water, S. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Harvard: University Press.
- North, D. (1990). *Institutions, Institutional Change and Economic Performance*. New York: Cambridge University Press.
- ODI (2009). Within-Country Inequality, Global Imbalances and Financial Instability. London.
- OECD (2001). *Guidelines for Poverty Reduction*. Paris: OECD.
- OECD (2003). Policy Coherence: Vital for Global Development, Policy Brief. Paris: OECD.
- OECD (2006a). *Promoting Pro-poor Growth. Key Policy Messages*. Paris: OECD.
- OECD (2006b). *Promoting Pro-poor Growth: Infrastructure*. Paris: OECD.
- OECD (2008). *Governance, Taxation and Accountability, Issues and Practices*. Paris: OECD.
- OECD (2008a). Policy Coherence for development – lessons Learned, Policy Brief. Paris: OECD.
- OECD (2009). *Is Informal Normal? Towards More and Better Jobs*. Paris: OECD.

Oyelaran-Oyeyinka, B. (2003). «Human Capital and Systems of Innovation in Africa» In: Muchie, M., Gammeltoft, P., and Lundvall, B. (eds.). *Putting Africa First: The Making of African Innovation Systems*. Aalborg: University Press, pp. 93–108.

Paci, P. et al. (2007). *Does Employment Generation Really Matter for Poverty Reduction?* World Bank Policy Research Working Paper 4432. Washington D.C.: World Bank.

Page, J. (1994). The East-Asian Miracle: An Introduction. *World Development*, 22(4): 615–625.

PBL (2009). *Spatial Strategies for Climate Proofing of the Netherlands*.

Persson, T. and Tabellini, G. (1994) Is Inequality Harmful for Growth? *American Economic Review*, 84(3): pp. 600–621.

Ravallion, M. (2004) Growth, Inequality and Poverty: Looking Beyond Averages. *World Development*, 29(11): pp. 1803–1815.

Ravallion, M. (2005). A poverty-inequality trade off?. *Journal of Economic Inequality*, 3(2): pp. 169–181.

Ravallion, M. (2005), «*Inequality is Bad For the Poor*. World Bank Policy Research Working Paper 3677. Washington D.C.: World Bank.

Ravallion, M. (2007), «*Evaluating Anti-Poverty Programs*. World Bank Policy Research Working Paper 3625. Washington, D.C.: World Bank.

Rodrik, D. (2007). *One Economics, Many Recipes, Globalization, Institutions, and Economic Growth*, Princeton University Press.

Salai-i-Martin, X. (2006). The World Distribution of Income: Falling Poverty and \_ Convergence, Period. In *Quarterly Journal of Economics*, CXXI(2): pp. 351–397.

Sustainable Economic Development Department (DDE). *Private Sector Development. Infrastructure*. Internal Policy Memorandum. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Sustainable Economic Development Department (DDE). *Private Sector Development. Financial Sector Development*. Internal Policy Memorandum. The Hague: Ministry of Foreign Affairs.

Thomas, V., Wang, Y., and Fan, X. (2000). *Measuring Education Inequality: Gini Coefficients of Education*. World Bank Institute working paper, Washington, D.C.

United Nations (2000). *The Millenium Development Goals*. Retrieved from: <http://www.un.org/millenniumgoals> United Nations (2005), *The Inequality Predicament*, UN Chronicle: New York.

UN (2009) Report of the Commission of Experts of the President of the United Nations General Assembly on Reforms of the International Monetary and Financial System. Draft paper for the UN Conference on the World Financial and Economic Crisis and its Impact on Development, 24–26 June 2009, New York.

UN (2009a), The Millennium Development Goals Report 2009.



UNDP (2005), *Defining pro-poor growth*. New York: UNDP.

UNEP (2008) *The Economics of Ecosystems and Biodiversity (TEEB)*, Nairobi: UNEP.

Voitchovsky, S. (2005). Does the Profile of Income inequality Matter for Economic Growth? In *Journal of Economic Growth*, 10: pp. 273–296.

Wade, R.H. (2002a), *Globalisation, Poverty and Income Distribution, Does the Liberal Argument Hold?* Reserve bank of Australia. Retrieved from <http://www.rba.gov.au/PublicationsAndResearch/Conferences/2002/wade.pdf>, Wade, R.H. (2002b). Getting Serious on Inequality. *Foreign Policy*.

Wade, R.H. (2004) On the Causes of Increasing World Poverty and Inequality, or Why the Matthew Effect Prevails. In *New Political Economy* 9(2): 163–188.

Williamson, M. ,and Lindert (2007). *Measuring Ancient Inequality*. National Bureau of Economic Research, Inc, NBER Working Paper No. 13550.

World Bank (2000). *World Development Report 2000*. Washington D.C.: World Bank.

World Bank (2005). *Poverty and the WTO – Impacts of the Doha Development Agenda*, Washington, D.C. : World Bank.

World Bank (2005a). *Economic Growth in the 1990s: Learning from a Decade of Reform*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2006). *World Development Report 2006*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2007a). *Global Monitoring Report 2007*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2007b). *Challenges of African Growth; opportunities, constraints and strategic directions*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2008). *Global Monitoring Report 2008*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2008a). *World Development Report 2008*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2009a). *Global Monitoring Report 2009*, Washington, D.C.: World Bank.

World Bank (2009b). «What is Inclusive Growth?», Mimeo. Washington, D.C.: World Bank. Available at: <http://siteresources.worldbank.org/INTDEBTDEPT/Resources/4689801218567884549/WhatIsInclusiveGrowth20081230.pdf>

WRI (2005). *The Wealth of the Poor*, Washington D.C.: World Resources Institute.

WTO (2002). «Agreement of Subsidies and Countervailing Measures», in *The Legal Texts; The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations*, Geneva: World Trade Organisation.

WTO (2008). *World Trade Report*, Geneva: World Trade Organization.

XuDB, K., Evans G, Carrin AM, Aguilar-Rivera P, Mushgrove?? T, (2007). Protecting Households from Catastrophic Health Spending. In *Health Affairs* 26 (4).

Ziesemer, T. (1990). Public Factors and Democracy in Poverty Analysis. In *Oxford Economic Papers*, Special Issue on Public Economics, 42: pp. 268–280.

Ziesemer, T. (1991). Human Capital, Market Structure and Taxation in a Growth Model with Endogenous Technical Progress. In *Journal of Macroeconomics*, 13(1): pp. 47–68.

Ziesemer, T. (1995). Endogenous Growth with Public Factors and Heterogeneous Human Capital Producers. In *Finanzarchiv, Neue Folge*, 52(1): pp. 1–20.

Ziesemer, T. (2006). *Worker Remittances and Growth: The Physical and Human Capital Channels*. UNU -MERIT Working Paper 2006–20. Retrieved from <http://ideas.repec.org/p/dgr/unumer/2006020.html> (forthcoming in *Journal of Economics and Statistics*).

Ziesemer T. (2009). *What Changes Gini Coefficients of Education and Growth?* Presentation to UNU-MERIT Research Group II, May 15th.