



Parlement en Wetenschap

Factsheet AFRIKA - VAN HULP NAAR HANDEL

Deze factsheet is tot stand gekomen in het kader van de samenwerking van de Tweede Kamer met De Jonge Akademie, de Koninklijke Nederlandse Akademie van Wetenschappen (KNAW), de Nederlandse Federatie van Universitair Medische Centra (NFU), de Nederlandse Organisatie voor Wetenschappelijk Onderzoek (NWO), TNO en de Vereniging Universiteiten van Nederland (UNL).

30 juni 2022

Auteurs: Prof. dr. Steven Brakman (Rijksuniversiteit Groningen), prof. dr. Charles van Marrewijk (Universiteit Utrecht)

Centrale vraagstelling

Uit de briefing van de Algemene commissie voor Buitenlandse Handel en Ontwikkelingssamenwerking: *"De voorbereidingsgroep wil meer inzicht krijgen in het proces van transitie van hulp naar handel. [...] Meer in het bijzonder:*

- *Beschrijving van het kader en afbakening van het onderwerp 'transitie van hulp naar handel' in de internationale context zoals 'Aid for trade agenda'*
- *Inzicht in het proces van transitie van hulp naar handel*
- *Aandacht voor de resultaten van de transitie die er binnen de wetenschap te constateren zijn en die mogelijk nuttig kunnen zijn voor de verdere Nederlandse beleidsvorming op dit terrein*
- *Inzicht krijgen in de verhouding tussen de "traditionele handel" versus "toegevoegde waarde creëren in waardenketens" en wat dit betekent voor aanpak, beleid, prioriteiten"*
- *Inzicht krijgen in de "stepping stone-landen" die een belangrijke voortrekkersrol kunnen (gaan) vervullen in de Afrikaanse economische integratie. Waaronder het invulling geven en volwassen maken van de African Continental Free Trade Area"*

Samenvatting

Ontwikkelingshulp kan worden gezien als een vorm van paternalisme waarbij machtsverschillen tussen donor en ontvanger een te grote rol spelen. Een gelijkwaardiger vorm van partnerschap is te prefereren. Het bevorderen van internationale handel kan zowel de relatie tussen landen gelijkwaardiger maken als ook de economische ontwikkeling bevorderen. Ook zijn de voordelen van handel minder betwist dan van hulp.

Een voor de hand liggende route is intensievere deelname aan zogenaamde aanbodketens. Door het mondiaal opknippen van productieketens in kleine fragmenten is het eenvoudiger deel te nemen aan de mondiale markt. Het is niet langer noodzakelijk zelfstandig een gehele sector op te bouwen, concentratie op een deel van de productieketen volstaat. Dit is het kenmerk van de snelle opmars van de zogenaamde *emerging markets* (vooral gelegen in Azië).

De snelle economische opmars van Aziatische landen door middel van aanbodketens is in principe ook mogelijk voor andere landen – zoals landen in Afrika – die deze stap nog onvoldoende hebben gezet. Aanbodketens bieden in deze visie een relatief makkelijke manier om deel te nemen aan de mondiale markt en te profiteren van de voordelen van handel.

Dit proces gaat niet vanzelf. Ontwikkelingslanden die deze route volgen staan voor de nodige uitdagingen, die met name te maken hebben met marktverstoringen en met de gebrekkige kwaliteit van instituties. In moderne handelsverdragen komen deze elementen aan bod; zijn zelfs veelal voorwaarde om een verdrag te ondertekenen. De African Continental Free Trade Area (AfCFTA) is momenteel het belangrijkste handelsverdrag (zij wordt soms gezien als de Afrikaanse tegenhanger van de EU). De EU ziet het bestaan van de AfCFTA als mogelijkheid om een vrijhandelsakkoord af te sluiten van continent tot continent. Hier liggen concrete mogelijkheden diverse doelen te bereiken.

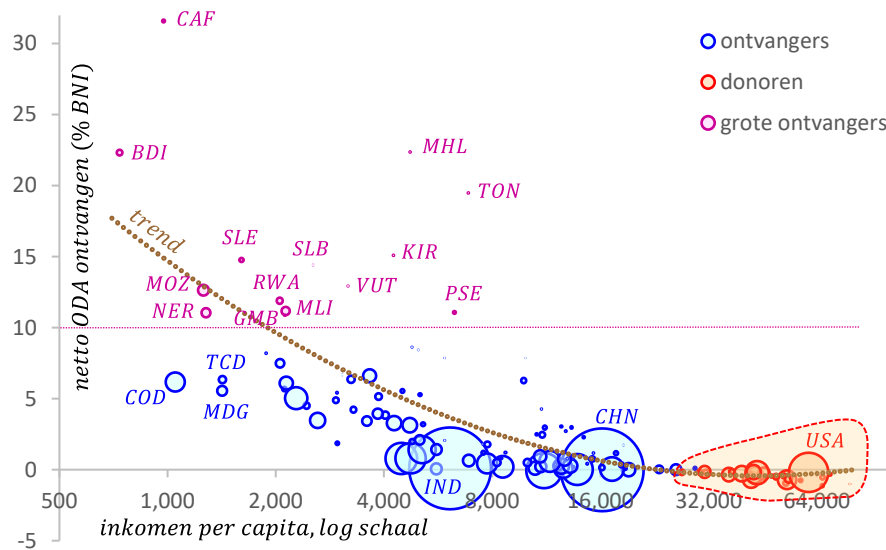
Algemene conclusie: handelsverdragen zijn een middel om op constructieve wijze niet alleen de economie in Afrika te stimuleren maar ook wet- en regelgeving te verbeteren. De samenwerking tussen AfCFTA en de EU biedt hiervoor perspectief.

Economische ontwikkeling en hulp

Ontwikkelingshulp kent een lange geschiedenis. Na de Tweede Wereldoorlog was onder leiding van de VS de gedachte dat landen zich met financiële ondersteuning economisch verder kunnen ontwikkelen. Het zogenaamde marshallplan, dat in 1948 van start ging, is hiervan een vroeg voorbeeld.¹ Figuur 1 geeft een overzicht van de relatie tussen economische ontwikkeling (gemeten in reëel inkomen per capita) en de netto ontvangst van relatieve ontwikkelingshulp (% BNI) met bubbels proportioneel aan de bevolkingsomvang om het belang van landen weer te geven. Zoals blijkt uit de trendlijn ontvangen armere landen relatief veel ontwikkelingshulp, betaald door rijke donoren. Voor de donoren van ontwikkelingshulp is de gemiddelde betaling beperkt (0,43% BNI) en de standaarddeviatie klein (0,29). De grootste donoren in relatieve zin zijn Noorwegen, Luxemburg en Zweden. De grootste donoren in absolute zin zijn de VS, Duitsland en het VK. Voor de ontvangers van ontwikkelingshulp is de gemiddelde ontvangst substantieel (4,36% BNI) en de standaarddeviatie enorm (5,58). Er zijn 14 landen waarvoor de ontvangst van ontwikkelingshulp meer dan 10% van het inkomen is. De grootste ontvangers in relatieve zin zijn de Centraal Afrikaanse Republiek, de Marshall Eilanden en Burundi. De grootste ontvangers in absolute zin zijn Ethiopië, Bangladesh en Nigeria. Sommige landen krijgen, gezien hun inkomen, relatief veel ontwikkelingshulp, zoals de Marshall Eilanden, Tonga en Kiribati. Sommige landen krijgen, gezien hun inkomen, relatief weinig ontwikkelingshulp, zoals Congo DR, Madagascar en Tsjaad.

¹ Zie Brakman and Van Marrewijk (2009), *The Economics of International Transfers*, Cambridge University Press, Cambridge, voor een historisch overzicht en een theoretische analyse van de effecten van hulp. Vroege voorbeelden gaan terug tot Alexander de Grote. Deze voorbeelden zijn veelal illustraties van wat later gebonden ontwikkelingshulp wordt genoemd; hulp met een specifieke bestemming (bij de historische voorbeelden is vaak sprake van financiering van oorlog/conflict gerelateerde uitgaven). Zie ook: Marrewijk van, C., and S.Brakman (2022), *The Economics of Developing and Emerging Markets*, Cambridge University Press, Forthcoming, voor een algemene inleiding in Development Economics.

Figuur 1 Inkomen per capita en relatieve ontwikkelingshulp (% BNI), 2020



Bron: World Development Indicators; inkomen per capita is GNI PPP in 2017 \$, 2020 of meest recent; ODA = Official Development Assistance (netto ontvangst, % BNI); 129 landen ($\pm 90\%$ van wereldbevolking); bubbels proportioneel met bevolking; trend verklaart 54% van de variantie in ontwikkelingshulp; zie Appendix voor landenafkortingen.

In de wetenschappelijk literatuur is geen duidelijke consensus over de effectiviteit van hulp en is men over het algemeen sceptisch.² Een reden is dat er geen eensluidende methodologie is om de effectiviteit vast te stellen en dat uitkomsten dan gedifferentieerd zijn is niet verbazingwekkend. Men kan bijvoorbeeld door middel van standaardgroeimodellen proberen vast te stellen wat het effect van hulp is op economische groei. Hulp kan overheden in staat stellen middelen vrij te maken om te investeren in kennis, infrastructuur of de verbetering van instituties. Voor zover dit lukt zijn de effecten positief. Aan de andere kant kunnen de effecten negatief zijn. Hulp voor landen met een gebrekkig institutioneel kader of een zwakke regering kan aanleiding zijn voor 'conflicten'.³ Bij een zwakke overheid kan het controleren van de instituties aantrekkelijk zijn om toegang te krijgen tot hulpstromen.⁴ De vorm waarin hulp wordt gegeven is ook van belang. Gebonden hulp – hulp waarbij de donor bepaalt waaraan hulp besteed moet worden – kan verschillende effecten hebben. De donor kan het eigen belang laten prevaleren. De voormalige Amerikaanse president Nixon merkte ooit op "remember that the main purpose of American aid is not to help other nations but to help ourselves."⁵ De politiek geïnspireerde uitspraak van Nixon kan theoretisch worden onderbouwd; onder bepaalde voorwaarden is gebonden hulp welvaart-verlagend voor de ontvanger omdat deze gedwongen kan worden hulp aan goederen te besteden waarvoor

² Zie bijv de invloedrijke studie van de Wereld Bank: Baker J.L. (2000), *Evaluating the Impact of Development Projects on Poverty: A Handbook for Practitioners*, Washington, DC: World Bank. Hierin (p.6) wordt opgemerkt: "despite the billions of dollars spent on development assistance each year, there is still very little known about the actual impact of projects on the poor."

Een handzaam overzicht wordt gegeven in: Qian, N. (2015), *Making Progress on Foreign Aid*, Annual Review of Economics, Vol. 7, pp. 277-308. Meer recentere overzichten zijn te vinden bij de OECD. Deze organisatie publiceert jaarlijks het Development Co-operation report. Deze rapporten zijn te vinden op: https://www.oecd-ilibrary.org/development/development-co-operation-profiles_2dcf1367-en.

³ Het lezenswaardige boek Galor, O. (2022), *The Journey of Humanity: The origins of Wealth and Inequality*, Bodley Head, London, beschrijft factoren die economische ontwikkeling mogelijk hebben gemaakt, zoals de agrarische revolutie (Agricultural surplus), het belang van goede instituties en de invloed van geografie en klimaat.

⁴ Zie bijvoorbeeld: Besley TJ, and T. Persson (2011), *The logic of political violence*. Quarterly Journal of Economics. Vol. 126, pp. 1411-1445

⁵ Zie pagina 21 in: Opeskin, B.R. (1996), *The moral Foundations of Foreign Aid*, World Development 24: 21-44.

het land normaal niet zou hebben gekozen.⁶ Gebonden hulp heeft ook voordelen. Bij zwakke regeringen of landen met gebrekkig functionerende instituties is de kans dat gebonden hulp tot conflicten aanleiding geeft kleiner – de politiek kan zich de hulp dan niet toeëigenen door middel van *rent-seeking*⁷, terwijl met ongebonden hulp het *rent-seeking*-risico groot is.

Deze stand van zaken – de bijdrage van ontwikkelingshulp aan ontwikkeling – heeft geleid tot een andere benadering waarbij men meer zicht probeerde te krijgen op de effectiviteit van hulp. Met behulp van zogenaamde *randomized trials* – waarbij men een steekproef *random* verdeelt in een deel dat een 'behandeling' (treatment) krijgt en een deel dat onbehandeld blijft – heeft men geprobeerd een duidelijk antwoord te krijgen op de vraag of en hoe ontwikkelingshulp een bijdrage kan leveren aan ontwikkeling.⁸ Deze techniek kent een lange geschiedenis, vooral in de landbouweconomie en medische wetenschap. Nobelprijswinnaars Esther Duflo en Abhijit Banerjee (Nobelprijs voor Economie 2019) hebben deze techniek toegepast op het terrein van ontwikkelingshulp.⁹ Dit moderne onderzoek richt zich bijvoorbeeld op interventies op het terrein van onderwijs (betere tekstboeken, beschikbaar maken van *remedial teachers*, gratis schoolmaaltijden, belonen van goede onderwijzers), gezondheid (ontwormingskuren, ziektepreventie, vaccinatie) en financiën (microkrediet, invoering van nieuwe financieringstechnieken). Studies als deze hebben een belangrijke invloed gehad op het beleid (bijvoorbeeld de invoering van ontwormingskuren en het aanstellen van *remedial teachers*). De benadering is echter ook bekritiseerd: het splitsen van een steekproef in een treatment- en non-treatmentgroep is in de praktijk lastig, de resultaten zijn contextgevoelig (gelden alleen voor de zeer specifieke omstandigheden van de proef) en zijn moeilijk te generaliseren tot algemeen beleid.¹⁰

Conclusie: los van de vraag of hulp helpt is er een politiek-economische discussie gaande. Sommige ontvangende landen zijn afhankelijk geworden van hulp. Dit kan worden gezien als een vorm van paternalisme waarbij machtsverschillen tussen donor en ontvanger een rol spelen (denk aan gebonden ontwikkelingshulp). Een meer gelijkwaardige vorm van partnerschap is dan te prefereren. Handel biedt hier een uitweg. Niet alleen zijn de voordelen minder betwist, maar ook kan de relatie tussen landen gemoderniseerd worden; van een machtsrelatie tussen donor en ontvanger naar gelijkwaardige handelspartners.

Economische ontwikkeling en handel

Handel wordt voor alle landen steeds belangrijker, en dus ook voor ontwikkelingslanden. Mondiale specialisatie is welvaartverhogend en biedt landen de mogelijkheid producten te kopen die anders niet beschikbaar zouden zijn of, indien men die zelf zou moeten produceren, tegen hoge kosten. Gezien de voordelen van handel (specialisatie,

⁶ Zie Brakman and Van Marrewijk (2009, *ibid*, hst 8) voor een analyse van de voorwaarden waaronder deze uitkomst relevant is.

⁷ Politieke rente, beter bekend als *rent-seeking*, is de poging om voordeel te behalen via de politiek, of meer specifiek de lobby om economische rente te verkrijgen. Dit gaat ten koste van de samenleving als geheel en onderscheidt zich daarmee van *profit-seeking* dat bijdraagt aan de samenleving (bron: Wikipedia)

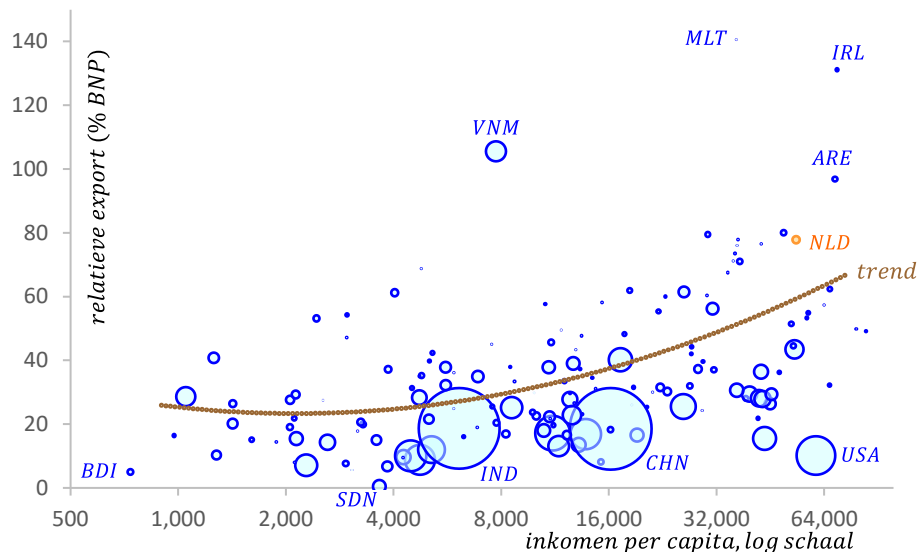
⁸ Zie voor een eenvoudige inleiding: Angrist J.D. and J-S Pischke (2015), *Mastering Metrics: the path from cause to effect*, Princeton University Press, Princeton.

⁹ Zie voor een overzicht van hun bijdrage: <https://www.nobelprize.org/uploads/2019/10/advanced-economicsciencesprize2019.pdf>

¹⁰ Zie: Deaton, A., N. Cartwright (2018), *Understanding and misunderstanding randomized controlled trials*, *Social Science & Medicine*, Vol. 210, pp. 2-21.

geïncorporeerde kennis, productiviteitsverhoging, comparatief voordeel, toegang tot investeringen en kennisstromen) verwachten we dat rijke landen relatief meer handelen. Figuur 2 illustreert dit verband tussen economische ontwikkeling en relatieve export met een bubbeldiagram. Zoals de trendlijn aangeeft is het verband eerst beperkt en daarna duidelijk positief, al is de variantie vrij groot. Het is duidelijk, bijvoorbeeld, dat hoge relatieve export (als % BNP) makkelijker te bereiken is voor kleine open landen, zie bijvoorbeeld Malta, Ierland, Nederland en Vietnam. Alle grote landen zitten duidelijk onder de trendlijn, zie India, China en de VS.

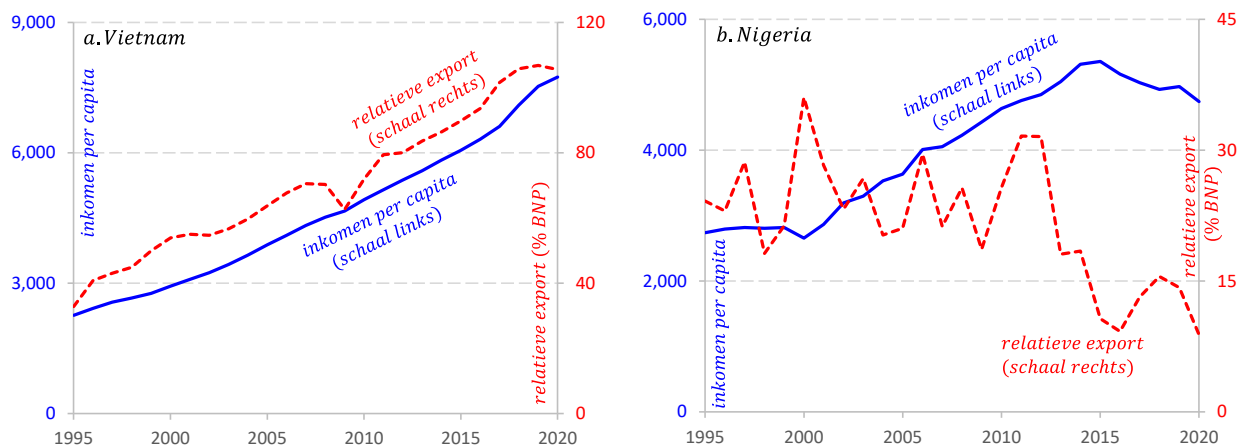
Figuur 2 Inkomen per capita en relatieve export (% BNP), 2020



Bron: World Development Indicators; inkomen per capita is GNI PPP in 2017 \$, 2020 of meest recent; export van goederen en diensten (% BNP); 152 landen ($\pm 94\%$ van wereldbevolking); bubbels proportioneel met bevolking; trend verklaart 21,5% van de variantie in relatieve export; zie Appendix voor landen afkortingen.

Als we de informatie van Figuur 1 en Figuur 2 combineren wordt duidelijk dat de beweging 'van hulp naar handel' over het algemeen zichtbaar wordt als landen zich economisch succesvol ontwikkelen. Immers, het aandeel van het inkomen dat als ontwikkelingshulp wordt ontvangen daalt als de economie groeit en de relatieve export stijgt. Voor de 'arme' landen in het jaar 2000 (inkomen beneden 30% van het wereldgemiddelde) geldt bijvoorbeeld voor de periode 2000-2020 dat 1 procent extra economische groei per jaar resulteert in ongeveer 0,25 procentpunt hogere relatieve export. Een goed voorbeeld is Vietnam, zie Figuur 3a, waar de snelle economische groei sinds 1995 resulteerde in een stijging van relatieve export van 34% naar 106%. Andere factoren spelen uiteraard ook een rol, zie Figuur 3b, waar de economie van Nigeria sterk groeide in de periode 2000-2015 (en daarna stagneerde) terwijl de relatieve export sterk schommelde. Die schommelingen worden vrijwel volledig verklaard door veranderingen in de reële olieprijs (correlatie 0.72). Handel draagt positief bij aan ontwikkeling. In welke vorm moet dit gebeuren?

Figuur 3 Economische ontwikkeling en relatieve export (% BNI); Vietnam en Nigeria, 1995-2020



Bron: World Development Indicators; inkomen per capita: GNI PPP in 2017 \$; export goederen & diensten (% BNI).

Conclusie: landen die zich economisch sterk ontwikkelen ondergaan vaak vanzelf een van-hulp-naar-handelbeweging in de organisatie van de economie.

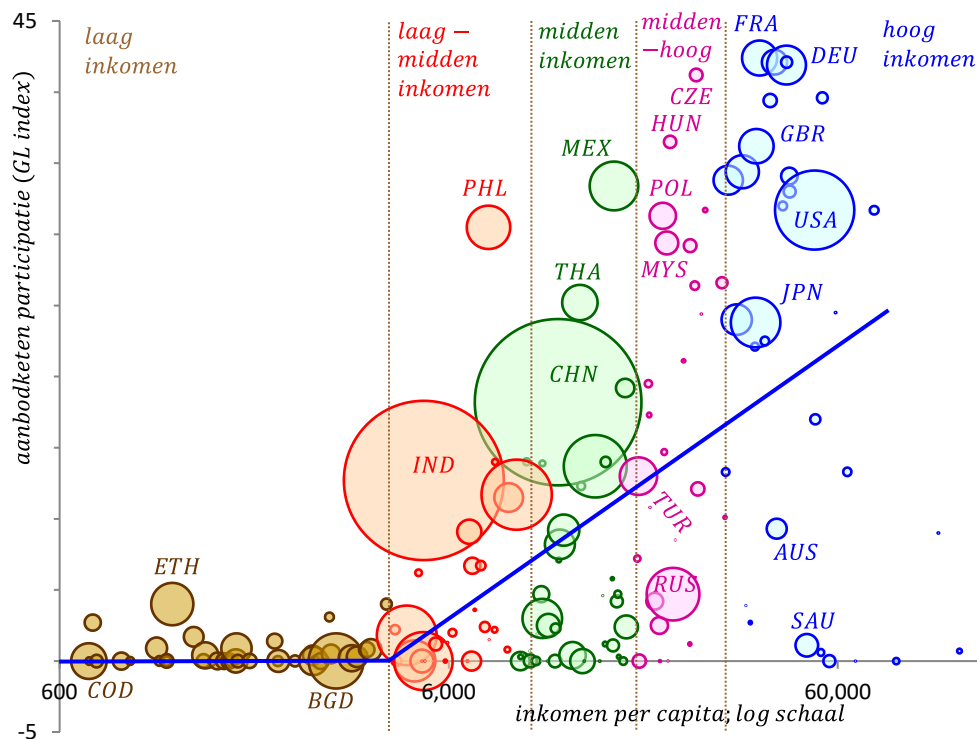
De rol van aanbodketens

Sommige ontwikkelingslanden hebben in hoge mate kunnen profiteren van de ontwikkeling van 'aanbodketens' (*supply chains*). De ICT-revolutie die met name in de jaren 90 van de vorige eeuw een vlucht nam heeft het karakter van de handel enorm doen veranderen. De fragmentatie van de productieketens maakt het mogelijk op meer gespecialiseerde schaal te produceren en makkelijker deel te nemen aan de mondiale economie. China is hiervan het meest in het oog springende voorbeeld. Voorheen reed men – bij wijze van spreken – ijzererts een fabriek binnen en rolden er vervolgens kant-en-klare auto's de fabriek uit. Dit is niet langer het geval. Door het mondiaal opknippen van de productieketens in kleine fragmenten is het eenvoudiger deel te nemen aan de mondiale markt. Immers, het is niet langer noodzakelijk een gehele sector op te bouwen; een bijdrage aan slechts een deel van de productieketen volstaat. Dit is het kenmerk van de snelle opmars van de *emerging markets* (vooral gelegen in Azië).¹¹ Figuur 4 toont de relatie tussen economische ontwikkeling en participatie in aanbodketens via een bubbeldiagram, waarbij vijf inkomenscategorïen worden onderscheiden (laag, laag-midden, midden, midden-hoog en hoog). Het is duidelijk dat rijkere landen meer betrokken zijn bij aanbodketens, met uitzondering van grondstofrijke landen als Rusland en Saudi Arabië. Het is ook duidelijk dat de landen uit de armste categorie (met laag inkomen, vooral in Afrika) *niet* participeren in aanbodketens.¹²

¹¹ De literatuur over supply chains groeit exponentieel. Een belangrijk auteur op dit gebied is Richard Baldwin (The Graduate Institute of International and Development Studies (IHEID), Geneva, Switzerland). Voor een recent overzicht, zie Baldwin, R. and R. Freeman (2022), *Risks and Global Supply Chains: What We Know and What We Need to Know*, Annual Review of Economics, Forthcoming: <https://www.annualreviews.org/doi/abs/10.1146/annurev-economics-051420-113737>

¹² Zie hoofdstuk 15 in van Marrewijk (2017), *International Trade*, Oxford University Press, Oxford, UK, voor een discussie van het meten van aanbodketens.

Figuur 4 *Inkomen per capita en aanbodketen participatie*



Bron: van Marrewijk (2017, figuur 15-16); inkomen per capita GNI PPP in constant 2011 \$; aanbodketen participatie = handels-gewogen Grubel-Lloyd index (SITC 3rd revision, 5-digit level); bubbels proportioneel met bevolking; 176 landen; solide lijn is een regressie voor laag-inkomenlanden gecombineerd met een regressie voor alle andere landen; zie Appendix voor landenafkortingen

De snelle economische opmars van Aziatische landen door middel van aanbodketens is in principe ook mogelijk voor andere landen – zoals landen in Afrika – die deze stap nog onvoldoende hebben gezet.¹³ Aanbodketens bieden in deze visie een relatief makkelijke manier om deel te nemen aan de mondiale markt en te profiteren van de voordelen van handel.¹⁴ Dit proces gaat niet vanzelf. Ontwikkelingslanden staan hier voor de nodige uitdagingen om deel te nemen aan handel en aanbodketens:¹⁵

- Het veel voorkomende verschijnsel van *invoertariefontduiking* dient te worden aangepakt. Invoertarieven zijn een belangrijke bron van inkomsten. Door bijvoorbeeld kunstmatig de invoerwaarde te onderschatten of door omkoping/steekpenningen in havens loopt men inkomsten mis.¹⁶
- *Contractnaleving*. Een gebrekkig systeem van contractnaleving interfereert met marktwerking en het tot stand komen van comparatieve voordelen; relaties tussen afnemers en leveranciers worden nadelig beïnvloed.
- *Naleving van regelgeving*. In ontwikkelingslanden is controle op naleving van bijvoorbeeld arbeidsomstandigheden, kinderarbeid en milieumaatregelen gebrekkig.

¹³ Zie World Bank. 2020. World Development Report: Trading for Development in the Age of Global Value Chains.

Washington, DC: World Bank/International Bank for Reconstruction and Development.

¹⁴ Zie Caselli F, Koren M, Lisicky M, and Tenreyro S (2020), Diversification through trade. Quarterly Journal of Economics, Vol. 135, pp.449–502.

¹⁵ Zie Atkin, D.A.M.Khandelwal (2020), How distortions Alter the Impacts of International Trade in Developing Countries, Annual Review of Economics, Vol. 12, pp. 213–238.

¹⁶ Dit kan verklaren waarom in modellen handelsselasticiteiten – de toename van de handel door invoertarieflagering – laag zijn.

Dit compliceert overeenstemming voor handelsverdragen, aangezien dan op een 'ongelijk speelveld' gewezen kan worden.

- *Marktverstoringen.* Gebrekkig functionerende financiële, arbeids- en productmarkten maken het moeilijk om te profiteren van de voordelen van internationale handel, aangezien deze verstoringen het zicht op en het profiteren van comparatieve voordelen bemoeilijken. Deze verstoringen hebben vele gezichten: subsidies (producten zijn kunstmatig te goedkoop), slecht functionerende financiële markten (toegang tot leningen is beperkt), een slechte infrastructuur (mobiliteit wordt beperkt), een informele arbeidsmarkt, geen minimumloon, kinderarbeid, te hoge invoertarieven, slecht gedefinieerde eigendomsrechten (illegale onteigening van land) en speciale privileges voor personen en bedrijven met de juiste politieke connecties.

Deelname aan aanbodketens brengt ook risico's met zich mee. Deze risico's zijn door COVID-19 nadrukkelijk onder de aandacht van beleidsmakers gebracht. Een kleine verstoring in de keten doet zich direct overal voelen en maakt herstel na een schok lastiger.¹⁷ Deze afhankelijkheid geldt zowel voor afnemers als voor leveranciers en krijgt momenteel veel aandacht. Over het algemeen wordt het als onwenselijk gezien dat leverancier en afnemer elkaar in een afhankelijkheidshoudgreep houden. China speelt hierbij een hoofdrol. Aan de afnemerskant wordt de afhankelijkheid verminderd door bijvoorbeeld invoertarieven (waardoor substituten aantrekkelijker worden), beperkingen van *foreign direct investment* (om niet te afhankelijk te worden van een beperkt aantal eigenaars) en productiesubsidies (om lokale productie aantrekkelijker te maken).¹⁸ Aan de leverancierskant probeert men niet afhankelijk te worden van slechts één afnemer. Voor het Afrikaanse continent is men bezorgd dat het Chinese Belt-and-Road-initiatief de afhankelijkheid (te) groot maakt.¹⁹

Conclusie: deelname aan internationale aanbodketens biedt mogelijkheden voor snelle economische ontwikkeling aangezien een land zich kan concentreren op het ontwikkelen van een deel van het productieproces (in plaats van de hele keten). Dit vereist solide institutionele verbeteringen en ontwikkeling van wet- en regelgeving.

Van hulp naar handel via handelsverdragen²⁰

De bovenstaande problemen lijken te groot om met simpele maatregelen te kunnen worden aangepakt. Desalniettemin kunnen handelsverdragen een belangrijke katalysator zijn. Nunn & Trefler (2014, p. 309) stellen dat "the impact of international trade on domestic institutions is the single most important source of long-run gains from trade."²¹ Hieronder bepreken wij de mogelijke bijdrage van handelsverdragen.

¹⁷ Zie voor een analyse en overzicht van de literatuur: Brakman, S., van Marrewijk, C. (2019), Heterogeneous country responses to the Great Recession: the role of supply chains. *Review of World Economics*, Vol. 155, pp. 677–705 (2019). <https://doi.org/10.1007/s10290-019-00345-2>

¹⁸ Zie Baldwin and Freeman (2022), *ibidem*. Of Meijerink, G. en M.van 't Riet (2021), De Vis wordt duur betaald bij geo-economie, ESB, 15 sep. 2021; <https://esb.nu/esb/20066597/de-vis-wordt-duur-betaald-bij-geo-economie>.

¹⁹ Zie het special issue van The Cambridge Journal of Regions, Economy and Society (2019, Issue 1); <https://academic.oup.com/cjres/issue/12/1>.

²⁰ NB deze sub-sectie is voor een deel gebaseerd op S.Brakman (2022), Reflectie op: De economische-, handels- en ontwikkelingsaspecten van de toekomstige EU-Afrika partnerschapsagenda, i.v.m. de "European Union – African summit," 17-18 February, 2022.

²¹ Nunn N, Trefler D. (2014), Domestic institutions as a source of comparative advantage. In *Handbook of International Economics*, Vol. 4, in: eds. G Gopinath, E Helpman, K Rogoff, pp. 263–315. Amsterdam: Elsevier/North-Holland.

De EU is voor Afrika voor veel producten een van de grootste handelspartners. Ruim een derde van de handel is met de EU lidstaten – ruwweg €245 miljard. Een vergelijkbaar bedrag komt van directe buitenlandse investeringen). Er zijn verschillende soorten *Economic Partnerships* tussen Afrika en de EU; deze variëren van relatief eenvoudige samenwerkingsverbanden, waarin tariefreductie centraal staat, tot meer geavanceerde verdragen waarbij ook sprake is van verdergaande overeenkomsten (bijv. *dispute settlements*). De African Continental Free Trade Area (AfCFTA) is momenteel de grootste (zij wordt soms gezien als de Afrikaanse tegenhanger van de EU). De EU ziet de AfCFTA als mogelijkheid om een vrijhandelsakkoord af te sluiten van continent tot continent. Hier liggen concrete mogelijkheden om diverse doelen te bereiken. Hieronder een korte analyse van dit voorstel.

- *Kenmerk.* De recente ontwikkeling van regionale handelsakkoorden laat een beweging zien van 'shallow' naar 'deep' integratie. De 'shallow' verdragen gaan voornamelijk over het afschaffen van protectionistische maatregelen aan de grens, zoals invoertarieven en handelsbeperkende regelgeving. De 'deep' genoemde verdragen gaan veel verder dan strikt handelbevorderende maatregelen maar betreffen ook maatregelen die invloed hebben op de soevereiniteit van overheden. Het betreft bijvoorbeeld regelgeving voor arbeidsomstandigheden, het naleven van milieustandaarden, bescherming van investeringen (*Investor-State Dispute settlement*) en productveiligheid. Onderzoek laat zien dat het aantal onderwerpen dat besproken wordt in PTA's (Preferential Trade Agreements) tussen 1990 en 2015 verdubbeld is (tot 23).²² Via veelomvattende verdragen worden meerdere doelen nagestreefd.²³
- *Kracht.* Voorkom een *race-to-the-bottom* door stroomlijnen van wet- en regelgeving. Hier kan verschil worden gemaakt tussen productmaatregelen en procesmaatregelen. Productmaatregelen betreffen bijvoorbeeld emissiestandaarden voor vervuilende industrieën. Processtandaarden hebben bijvoorbeeld betrekking op arbeidsomstandigheden bij het productieproces. Regeringen, maar ook lobbyprocessen kunnen positieve uitkomsten bevorderen. Krachtige lobby's oefenen ook een tegenkracht uit, waardoor er welvaartverhogende effecten ontstaan.
- *Zwakte.* Hoe 'dieper' het handelsverdrag (hoe meer provisies), hoe groter het aantal deelnemers, hoe lastiger overeenstemming is te krijgen. De moeizame WTO-onderhandelingen over multilaterale verdragen (Doha) illustreren deze moeilijkheden.
- *Mogelijkheden.* Dit past in de trend van regionale verdragen die verder gaan dan louter grensmaatregelen. Zoals dat in de EU is gebeurd, kan een EU-AfCFTA-verdrag leiden tot convergentie van wet- en regelgeving op relevante terreinen (mogelijk gestimuleerd door lobbyprocessen). Zo kan convergentie van wet- en regelgeving tot stringentere regulering voeren m.b.t. arbeidsomstandigheden, stimuleren van diversiteit, of striktere milieuwetgeving.
- *Risico.* Politieke weerstand is een risico. De anti-globaliseringssentimenten die ontstonden rond TTIP en CETA illustreren dat verdergaande maatregelen dan het opheffen van protectie bij de grens weerstanden kunnen oproepen. Daarnaast bieden 'diepe' verdragen meer mogelijkheden voor 'special interest'-lobbyen en voor het

²² Kohl, T., S.Brakman, H.Garretsen (2016), Do Trade Agreements Stimulate International Trade Differently, Evidence from 296 Trade Agreements, *The World Economy*, Vol. 39, pp. 97-131:

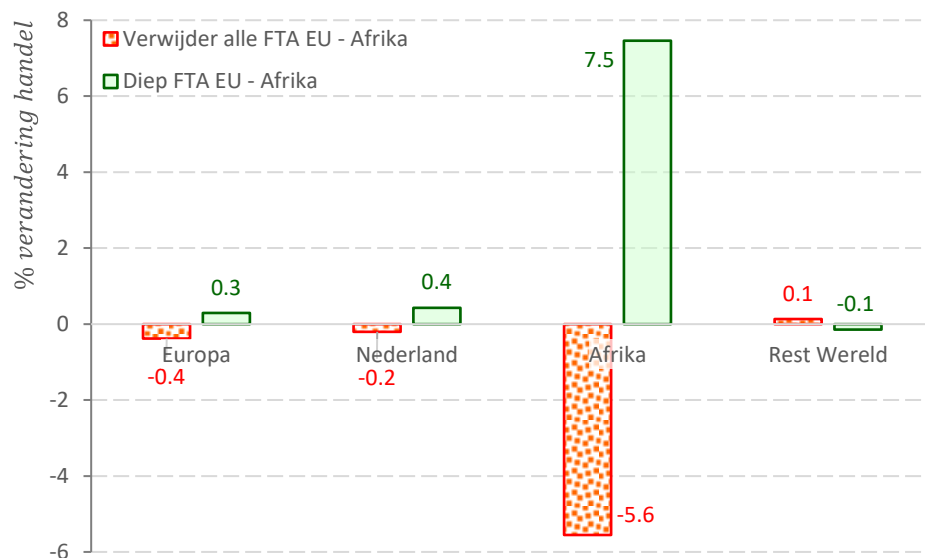
<https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/twec.12272> . Een recente(re) dataset is te vinden bij: C, A. Osnago, M.Ruta (2017), Horizontal depth: A new database on the content of Preferential Trade Agreements, Policy Research Working Paper, 7981, World Bank, Washington:

<https://openknowledge.worldbank.org/handle/10986/26148>

²³ Voorbeelden van 'Deep' agreements zijn de Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP; momenteel gepauseerd), Comprehensive Economic and Trade Agreement (CETA, vanaf 21 september 2017 deels van kracht, wacht op definitieve ratificatie. In Nederland moet de Eerste Kamer nog stemmen), Trans Pacific Partnership (TPP, van start zonder VS).

bedienen van 'special-interest groups.'²⁴ Rodrik (2018, pp.75-76) merkt op: *"..trade agreements empower another set of special interests and politically well-connected firms, such as international banks, pharmaceutical companies, and multinational corporations...they are likely to produce welfare-reducing, or purely redistributive outcomes under the guise of free trade."* Daarnaast spelen ook niet-politieke sentimenten een rol.

Figuur 5 Afrika zonder vrijhandelsverdragen (FTA) en met een diep verdrag; % verandering handel



Bron: Brakman (2022); met bevolkingsomvang gewogen gemiddelden; niet voor alle landen in Afrika is het effect positief (voorbeeld: Egypte); VK is bij EU ondergebracht en Rusland bij Rest Wereld.²⁵

- **Uitkomsten.** Wat zijn de economische uitkomsten van een handelsverdrag? De standaardmanier om dit te onderzoeken is een zogenaamd 'zwaartekrachtmodel.' Hierbij is de omvang van handelsstromen positief gerelateerd aan de omvang van de handelspartners en negatief gerelateerd aan 'afstand'.²⁶ Afstand is hierbij een breed begrip; het gaat om afstand in kilometers, maar ook om culturele afstand, zoals verschillende economische systemen, institutionele verschillen, of verschillen in wet- en regelgeving. Deze afstand wordt ook bepaald door het al dan niet aanwezig zijn van een handelsverdrag; een handelsverdrag verkleint de 'afstand'. Die verkleining ontstaat deels door het wegnemen van grensbelemmeringen, maar ook door convergentie van wet- en regelgeving. De economische effecten hiervan kunnen omvangrijk zijn. Een ruwe schatting geeft aan dat de handel met meer dan 22% zou kunnen stijgen.²⁷ Dit zou een impuls van zo'n €60mrd aan totale goederenhandel kunnen betekenen.²⁸ De verschillen tussen landen zijn echter groot en dat geldt zowel

²⁴ Zie bijv. Maggi, G., and R.Ossa (2020), Are Trade Agreements Good for You? NBER Working Paper No. w27252; https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3615448#. Zie ook Rodrik, D. (2018), What do Trade Agreements really do? Journal of Economic Perspectives, Vol. 32, pp. 73-90.

²⁵ Zie voor een uitgebreide beschrijving van de methode, gebaseerd op het zwaartekracht model: Brakman, S., H.Garretsen, T.Kohl (2017), Consequences of Brexit and options for a "Global Britain", Papers in Regional Science, Vol. 97, pp. 55-72: <https://rsaiconnect.onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/pirs.12343>.

²⁶ Baier, S.L., Y. V. Yotov, T. Zylkin (2019), On the widely differing effects of free trade agreements: Lessons from twenty years of trade integration, Journal of International Economics, Vol. 116, pp. 206-226: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0022199618304367>

²⁷ Dit is een extrapolatie voor Afrika van een gewogen gemiddelde (gewogen met het aantal deelnemers in een handelsverdrag gecorrigeerd voor de variantie van de schattingen) van alle geschatte elasticiteiten in tabel 1 van Baier et al. (2019): $e^{0.22} - 1 = 22\%$. Dit is hoogstwaarschijnlijk een overschatting; zie ook de eigen berekeningen (Figuur 1).

²⁸ Eurostat: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Africa-EU_-_international_trade_in_goods_statistics#Manufactured_goods_dominate_exports_to_Africa

voor landen in Afrika als voor EU-lidstaten. Eigen berekeningen, zie Figuur 5, laten zien dat invoering van een handelsverdrag tussen de EU en AfCFTA vooral een positief effect heeft voor Afrika. In de figuur worden Europa, Nederland, Afrika en de rest van de wereld apart weergegeven. Er worden twee scenario's getoond. Scenario 1 (rood gestippeld) laat zien wat er gebeurt als alle handelsverdragen van Afrika met de EU en onderling worden verwijderd. De effecten zouden negatief zijn, hetgeen betekent dat de bestaande verdragen een positief effect hebben gehad. Scenario 2 (groen) geeft het effect van een vergaand verdrag tussen de EU en Afrika weer. Met name voor Afrika zou het effect positief zijn.

- Voor Nederland betekent een dergelijk verdrag een toename van de handel richting Afrika van 0,5% van de totale Nederlandse handel (de bijdrage aan het BBP is dan ruwweg 0,2%). Deze effecten kunnen verbijzonderd worden naar verschillende kenmerken van handelsverdragen; het blijkt dat de diepte van verdragen gunstig is voor de positieve effecten van een handelsverdrag.²⁹ Dit ondersteunt de conclusie dat diepere verdragen te prefereren zijn boven 'shallow' verdragen. Met name convergentie van wet- en regelgeving zoals "a country's rule of law" en "bureaucracy quality". Hoe hoger de kwaliteit op deze terreinen, hoe hoger de positieve effecten (alhoewel er variatie in de uitkomsten zit).

Conclusie: handelsverdragen zijn een middel om op constructieve wijze niet alleen de economie in Afrika te stimuleren maar ook wet- en regelgeving te verbeteren

²⁹ Zie Baier et al., 2019, p.219.

Appendix

Afkorting	Land of betekenis	Afkorting	Land of betekenis
ARE	Verenigde Arabische Emiraten	MLI	Mali
AUS	Australië	MLT	Malta
BDI	Burundi	MOZ	Mozambique
BGD	Bangladesh	MYS	Maleisië
BNI	Bruto Nationaal Inkomen	NER	Niger
BNP	Bruto Nationaal Product	NLD	Nederland
CAF	Centraal Afrikaanse Republiek	PHL	Filipijnen
CHN	China	POL	Polen
COD	Congo, Dem. Rep.	PSE	Westelijke Jordaanoever en Gaza
CZE	Tsjechië	RUS	Rusland
DEU	Duitsland	RWA	Rwanda
ETH	Ethiopië	SAU	Saudi Arabië
FRA	Frankrijk	SDN	Soedan
GBR	Verenigd Koninkrijk	SLB	Solomon Eilanden
GMB	Gambia	SLE	Sierra Leone
HUN	Hongarije	TCD	Tsjaad
IND	India	THA	Thailand
IRL	Ierland	TON	Tonga
JPN	Japan	TUR	Turkije
KIR	Kiribati	USA	Verenigde Staten
MDG	Madagaskar	VNM	Vietnam
MEX	Mexico	VUT	Vanuatu
MHL	Marshall Eilanden		

Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.



Tweede Kamer
DER STATEN-GENERAAL



Universiteiten
van Nederland

