



## De Doha-ronde: vrijhandel van arbeid?

**Auteur(s):**

Jepma, C.J.

Kamphuis, E.

Jepma is hoogleraar economie, verbonden aan uva, rug en ou. Kamphuis is coördinator van de Wetenschapswinkel Economie en Bedrijfskunde, rug. [wewi@eco.rug.nl](mailto:wewi@eco.rug.nl)

**Verschenen in:**

ESB, 88e jaargang, nr. 4416, pagina 490, 17 oktober 2003

**Rubriek:****Trefwoord(en):**

handel

*De huidige ronde van WTO-onderhandelingen zou in het teken staan van de ontwikkelingslanden. De vraag rijst hoe de belangen van ontwikkelingslanden worden afgewogen.*

De huidige wto-onderhandelingsronde, de Doha-ronde, zou vooral in het teken van de ontwikkelingslanden staan. Het mislukte Cancún heeft de verwachtingen getemperd. Het GATS-dossier rond de internationale arbeidsmigratie lijkt tamelijk eigenstandig. De vraag is hoe in dat dossier de belangen van ontwikkelingslanden worden afgewogen<sup>1</sup>.

Het belang van de dienstensector in de wereldeconomie en de wereldhandel neemt steeds meer toe. Daarmee neemt ook het belang van de GATS-onderhandelingen (General Agreement on Trade in Services) in het kader van de huidige Doha-ronde toe. In 2001 bedroeg de wereldexport van commerciële diensten met een waarde van \$ 1.458 miljard ongeveer een kwart van de totale waarde van de export van goederen. Tussen 1990 en 2000 is het aandeel van de niet-industriële landen in de commerciële dienstenhandel inmiddels opgelopen tot bijna een kwart<sup>2</sup>.

Het uitgangspunt van de meeste multilaterale instellingen is dat liberalisering van de dienstensector in beginsel goed is voor iedereen en dus ook goed voor ontwikkelingslanden. De reden van dat laatste zou zijn dat diensten relatief arbeidsintensief zijn en dat de productiviteit van diensten moeilijker te verhogen is dan die van goederen. Daardoor kunnen ontwikkelingslanden een comparatief voordeel in diensten ontwikkelen, voor zover zij daar al niet dankzij hun lage lonen over beschikken. Volgens de Wereldbank kan liberalisering van diensten in ontwikkelingslanden op termijn \$ 6000 miljard aan additionele inkomsten voor deze landen opleveren<sup>3</sup>.

### Uitgangspunten GATS

Het doel van GATS is om via een multilateraal onderhandelingsproces de liberalisering van de dienstenmarkten te stimuleren. De eerste onderhandelingsronde ging 1 januari 2000 van start en zou op 1 januari 2005 moeten worden afgerond.

Inmiddels heeft een gemiddeld WTO-lid enigerlei toezeggingen tot liberalisering gedaan die ongeveer vijftien procent van alle dienstsoorten dekken<sup>4</sup>. Tot dusverre hebben de meeste toezeggingen betrekking op toerisme (128 lidstaten), financiële (108 lidstaten) en zakelijke diensten (103 lidstaten). In de transportsector, gezondheidszorg en onderwijs zijn de minste toezeggingen gedaan (ongeveer vijftig lidstaten)<sup>5</sup>.

Het GATS-verdrag definieert vier vormen van dienstverlening:

- » De dienst zelf gaat de grens over;
- » Dienstverlening aan buitenlandse consumenten;
- » Het dienstverlenende bedrijf gaat over de grens;
- » De dienstverlener gaat zelf, als persoon, tijdelijk de grens over.

Voor de wereldhandel zijn de eerste en derde vorm het meest relevant. Volgens schattingen zijn beide verantwoordelijk voor respectievelijk 28 en 56 procent van de dienstenhandel, vorm twee voor slechts veertien procent en kan de bijdrage van vorm vier als verwaarloosbaar worden beschouwd<sup>6</sup>.

Een toezegging van markttoegang tot een bepaalde sector kan overigens na drie jaar ongedaan worden gemaakt, mits lidstaten met dienstenaanbieders die hierdoor worden benadeeld, worden gecompenseerd. Om hun toezeggingen vrijelijk weer in te kunnen trekken, stellen vooral ontwikkelingslanden hun dienstensector vaak open buiten het kader van GATS om.

De onderhandelaars namens ontwikkelingslanden benadrukken in de huidige GATS-ronde vooral de grote voordelen van liberalisering van internationale arbeidsmigratie (vorm vier). Zij bevinden zich hierbij in het gezelschap van de wto, de Wereldbank en unctad. Daar staan visies van diverse gastlanden - waaronder Nederland - tegenover, die internationale arbeidsmigratie sterk willen kunnen binden aan voorwaarden om oneigenlijke concurrentie op lonen en verdringing van het nationaal arbeidsaanbod te voorkomen.

### *Voordelen liberalisering van arbeid*

Liberalisering van arbeidsmigratie kan volgens Harvard-econoom Rodrik in theorie zo'n 25 keer zoveel opleveren als vrijhandel in goederen of kapitaal, simpelweg doordat de internationale prijsverschillen van arbeid (tien keer of meer) veel groter zijn dan die van goederen of kapitaal (één à twee keer)<sup>7</sup>. De industriële landen krijgen goedkopere arbeidskrachten of arbeidskrachten waaraan een tekort is en het internationaal verplaatsen van personeel in het kader van directe investeringen wordt versoepeld.

In eerste instantie lijken de voordelen ook aanzienlijk voor ontwikkelingslanden. Zo stuurden in 2001 arbeidsmigranten uit ontwikkelingslanden zo'n \$ 72 miljard naar het moederland, waarmee deze financiële stroom na de directe investeringen de omvangrijkste is<sup>8</sup>. Als voordelen van terugstortingen noemt de Wereldbank dat deze vergeleken met kapitaalstromen stabiel zijn en een herverdelingsaspect hebben. Bovendien verlaagt arbeidsmigratie de werkloosheid onder bepaalde beroepsgroepen in ontwikkelingslanden en vergroot zij bij terugkeer van de migranten de productiviteit dankzij de elders opgedane kennis en ervaring.

Desondanks is liberalisering van arbeidsmigratie beperkt gebleven. Allereerst hebben GATS-toezeggingen over werknemers die de grens over gaan vooral betrekking op werknemers die in een buitenlandse dochteronderneming werken en bieden daardoor vrij weinig mogelijkheden voor werknemers uit ontwikkelingslanden. Ten tweede hebben ze vooral betrekking op hooggeschoolde arbeid. Ten derde zijn dergelijke GATS-toezeggingen meestal aan sterke beperkingen onderhevig, zoals een 'economic needs test', langdurige en moeizame visa- en vergunningenprocedures, dubbele belasting- en premieheffing, hoge transactiekosten - vaak meer dan twintig procent - bij het overmaken van geld en het niet erkennen van kwalificaties en diploma's. Vandaar dat unctad zoveel mogelijk van dergelijke belemmeringen wil opheffen en Rodrik een versoepeling via een multilateraal visumstelsel bepleit.

### **Nadelen**

De kosten van migratie voor ontwikkelingslanden zijn verlies aan potentiële productie, belastingopbrengsten en publieke investeringen, en 'brain drain'. Volgens unctad zijn deze kosten minimaal gezien de schaarse arbeidsmogelijkheden en de beperkte capaciteit om belastingen te innen in de meeste ontwikkelingslanden. Bovendien zouden GATS-toezeggingen over werknemers die de grens over gaan betrekking hebben op tijdelijke migratie.

Het is echter de vraag of de pleitbezorgers van deze vorm van liberalisering terecht aannemen dat aan de genoemde veronderstellingen is voldaan: dat de lonen deels worden teruggesluisd, de migranten daadwerkelijk terugkeren en er geen lokale arbeids- en kennisschaarste ontstaat. Allereerst definieert GATS het woord 'tijdelijk' niet. Ten tweede emigreren hooggeschoolde emigranten vaak uit salarisoverwegingen en niet bij gebrek aan een baan. Zo blijkt bijvoorbeeld met betrekking tot de gezondheidssector dat veel ontwikkelingslanden tegelijkertijd migranten ontvangen en leveren. Schattingen geven aan dat van de migranten uit de gezondheidssector 56 procent uit de ontwikkelingslanden komt, terwijl deze landen elf procent ontvangen. Jamaicaanse verpleegsters emigreren bijvoorbeeld naar de vs, waardoor Nigeriaanse verpleegsters het ontstane tekort in Jamaica opvullen. Wat de gevolgen zijn voor Nigeria is onzeker, doordat emigratie uit een land met een overschot aan bepaalde arbeidskrachten toch nadelige gevolgen kunnen oproepen.

Zo is het emigratiebeleid van de Filippijnse overheid gebaseerd op het terugsturen van lonen. Een grote groep emigranten zijn hooggeschoolde Engelstalige verpleegsters. Het 'overschot' ervan lijkt ten dele niet de oorzaak, maar het gevolg van migratiemogelijkheden - artsen laten zich omscholen tot verpleegster om hun kansen op de internationale arbeidsmarkt te vergroten. Doordat niet te achterhalen valt hoeveel geld de verpleegsters terugsturen en door het algemene tekort aan hooggeschoolden blijven de opportuiniteitskosten van deze migratie onduidelijk, omdat elders op de arbeidsmarkt tekorten kunnen ontstaan.

Daarnaast kan emigratie ook rechtstreeks tot tekorten leiden. Zo zet India in de onderhandelingen in op een verdere versoepeling van de migratiemogelijkheden van haar softwarespecialisten, omdat ongeveer de helft van de exportinkomsten van de Indiase it-sector aan deze migranten te danken is<sup>9</sup>. Het netto resultaat van exportopbrengsten en overboekingen van migranten kan negatief worden als de Indiase ict-sector door de migratie onvoldoende produceert. Momenteel gaat ongeveer dertig procent van de 95.000 geschoolde Indiase softwarespecialisten die jaarlijks toestromen op de arbeidsmarkt werken bij vooral Amerikaanse bedrijven<sup>10</sup>. Als deze trend zicht voortzet, kan het resultaat op de betalingsbalans rond 2010 negatief worden.

### *Aanbevelingen*

Nederland zou voorop kunnen lopen bij het goed afwegen van de belangen van ontwikkelingslanden in GATS-onderhandelingen. Dit betekent in ieder geval ondersteuning van lokale analysecapaciteit. Immers, de specifieke lokale situatie bepaalt het uiteindelijke welvaartseffect van migratie voor het moederland. Om dit te bepalen moeten in breder perspectief dan voor migratie alleen de opportuiniteitskosten worden bepaald, iets wat zelden gebeurt.

Catrinus Jepma en Elise Kamphuis

---

<sup>1</sup> Dit artikel is gedeeltelijk gebaseerd op C.J. Jepma en E. Kamphuis (red.), *Developing countries and GATS*, Wetenschapswinkel Economie & Bedrijfskunde, Groningen, 2003.

<sup>2</sup> WTO, *World trade developments in 2001 and prospects for 2002*,

[http://www.wto.org/english/res\\_e/statis\\_e/its2002\\_e/its02\\_general\\_overview\\_e.htm](http://www.wto.org/english/res_e/statis_e/its2002_e/its02_general_overview_e.htm).

**3** World Bank, *Global economic prospects for developing countries*, Washington, 2001.

**4** GATS definieert elf dienstsectoren die zijn onderverdeeld in 160 subsectoren. Overheidsdiensten vallen in eerste instantie niet onder GATS.

**5** WTO Economic Research and Analysis Division, *WTO market access: unfinished business*, Genève, 2001, blz. 104.

**6** G. Karsenty, Assessing trade in services by mode of supply, in: *GATS 2000: New directions in services trade liberalization*, P. Sauvé en R.M. Stern (red.), Washington, 2000, blz. 112- 131.

**7** D. Rodrik, *Feasible globalizations*, NBER working paper, september 2002, blz. 20.

**8** D. Ratha in: World Bank, *Global development finance*, Washington, World Bank, 2003.

**9** R. Chanda, UNDP Asia Trade Initiative, *UNDP Vietnam*, April 2003.

**10** McKinsey Global Institute, *India: the growth imperative*, [www.mckinsey.com](http://www.mckinsey.com), 2001.