



Scholing loont meer dan kinderarbeid

Auteur(s):

Spijkerman, E.B.

*De auteur is werkzaam bij de directie Buitenlandse Financiële Betrekkingen van het ministerie van Financiën. e.b.spijkerman@minfin.nl***Verschenen in:**

ESB, 89e jaargang, nr. 4432, pagina 210, 30 april 2004

Rubriek:

Vakliteratuur

Trefwoord(en):

ontw ikkelingslanden

Discussies rond het afschaffen van kinderarbeid verdelen deskundigen globaal gesproken in twee kampen, waarbij iedere groep zijn eigen visie heeft op de causaliteit tussen (het afschaffen van) kinderarbeid en economische groei. Volgens de 'uitgroeiers' lost het probleem van kinderarbeid zich vanzelf op wanneer landen zich economisch ontwikkelen en inkomens stijgen (de 'trickle down'-theorie). De ervaringen van de huidige industrielanden, waar de politieke druk om kinderarbeid te verbieden pas realiteit werd toen door gestegen welvaart het kindinkomen niet langer noodzakelijk was, leveren hiervoor belangrijke aanwijzingen.

De 'uitroeiers' draaien de causaliteit om. Het is niet armoede die tot kinderarbeid noopt, maar het is kinderarbeid die tot armoede leidt. Door kinderen onderwijs te ontfangen, wordt de opbouw van menselijk kapitaal belemmerd, terwijl het aanbod van kinderarbeid tegelijkertijd de lonen van volwassenen laag en de werkloosheid hoog houdt. Afschaffing van kinderarbeid gecombineerd met investeringen in onderwijs zou in deze visie leiden tot economische groei. Zie Edmonds (2003) voor een bespreking en verdere literatuurverwijzingen.

Economische kosten en baten

Met een recente studie naar de economische kosten en baten van het gericht afschaffen van kinderarbeid, kiest de International Labour Organization (ilo) voor de benadering van de uitgroeiers (ilo, 2004). De studie staat niet stil bij de sociale en humane argumenten voor de afschaffing van kinderarbeid. Evenmin gaat ze in op de vraag of het afschaffen van kinderarbeid uit normatief oogpunt wenselijk is. Tot dit laatste heeft de internationale gemeenschap zich immers al verplicht, via bijvoorbeeld de twee ilo-conventies die inmiddels door meer dan 130 landen geratificeerd zijn en via de millenniumdoelstellingen (mdg's) van de vn, die gericht zijn op het halveren van de wereldwijde armoede in 2015¹. De studie vertrekt vanuit het basisprobleem van kinderarbeid, namelijk dat kindinkomen voor gezinnen in arme landen onmisbaar is voor het levensonderhoud. De essentie van de studie is dan ook dat huishoudens moeten worden geprikkeld om hun kinderen naar school te laten gaan, ook omdat alleen dan de positieve macro-economische externe effecten van onderwijs te realiseren zijn.

Bij perfect werkende markten zouden ouders op het toekomstige inkomen van hun kinderen krediet kunnen opnemen om onderwijs te bekostigen. Zo lang dat niet het geval is, vraagt marktfeilen om financiële compensatie van huishoudens. Het afschaffen van kinderarbeid is dus tegelijkertijd een herverdelingsvraagstuk: de kosten gaan niet alleen voor de opbrengsten uit, de groep van begunstigden valt niet samen met de groep van betalers. De meerwaarde van deze studie boven gangbare studies ligt in de kwantitatieve onderbouwing van de opbrengst die het vervangen van kinderarbeid door onderwijs heeft.

Drie pijlers

Om de economische kosten en baten te kwantificeren, simuleert de studie de invoering in fasen van een 'General Programme of Action' gedurende de periode 2000-2020 in alle landen waar kinderarbeid voorkomt. Dit actieprogramma bestaat uit drie pijlers. De eerste pijler omvat uitbreiding van onderwijscapaciteit (personeel en materieel) en verhoging van de kwaliteit van het onderwijs.

De tweede pijler bestaat uit inkomensoverdrachten aan huishoudens, die in omvang gelijk zijn aan zestig tot tachtig procent van de gemiddelde opbrengsten van kinderarbeid voor een huishouden². De derde pijler is het bij voorrang aanpakken van de ernstigste vormen van kinderarbeid, zoals gevaarlijk werk, zwaar lichamelijk werk en kinderprostitutie.

De ilo simuleert de hypothetische invoering van dit generieke Actieprogramma, zonder overigens de inhoud van het programma op landspecifieke omstandigheden aan te passen. De drie genoemde pijlers maken duidelijk dat met de invoering van dit programma de voorwaarden gerealiseerd worden voor het succesvol afschaffen van kinderarbeid. Zoals gezegd vormt het programma in feite een nadere concretisering van zowel een van de mdg's als van het onder auspiciën van de Wereldbank opgezette programma 'Education for All' (zie verderop).

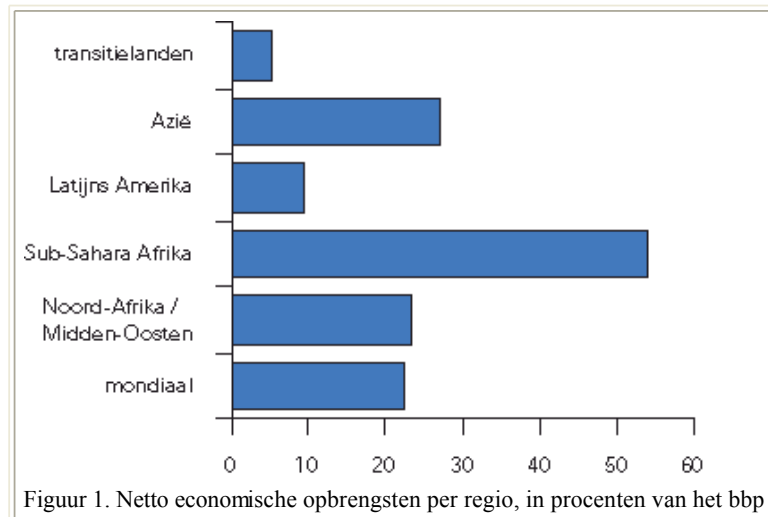
Naast de kosten die uit de drie pijlers voortvloeien, houdt de studie tevens rekening met de alternatieve kosten ('opportunity costs') doordat een geringere inzet van kinderen in het arbeidsproces een daling van de macro-economische productie veroorzaakt. De ilo berekent deze door de waarde van kinderarbeid (gesteld op twintig procent van het vergelijkbare volwassenenloon) te vermenigvuldigen met het aantal werkende kinderen. De ilo houdt hierbij geen rekening met de mogelijkheid dat substitutie deze kosten zou kunnen verminderen, doordat een werkzoekende volwassene de plaats van een kind inneemt.

Tegenover de kosten staan economische baten in de vorm van een vergroting van het toekomstige productiepotentieel van de beroepsbevolking, zowel door onderwijs als door verbeterde gezondheid van kinderen door de ernstigste vormen van kinderarbeid als eerste aan te

pakken. Op basis van empirisch onderzoek neemt de ilo als vuistregel dat elk jaar extra onderwijs het toekomstige inkomen van de betreffende persoon met elf procent verhoogt.

Netto-economisch voordeel

De baten op basis van netto contante waarde blijken een factor 6,7 te zijn van de kosten (tabel 1). Indien op deze wijze het afschaffen van kinderarbeid als een investering wordt gezien, levert deze een intern rendement op van 43,8 procent, wat fors hoger is dan de discontovoet van vijf procent waar het rapport de netto contante waarde mee bepaalt³. Het totale economische voordeel van ruim 4300 miljard dollar is gelijk aan 22,2 procent van het totale bbp van de betreffende landen. De mate waarin regio's profiteren verschilt sterk. Gerelateerd aan het bbp hebben Sub-Sahara Afrika en Azië het meeste profijt⁴ (figuur 1). In deze regio's vindt tachtig procent van alle kinderarbeid door vijf- tot veertienjarigen plaats.



Tabel 1. Netto contante waarde van de afschaffing van kinderarbeid, in miljarden dollars op basis van koopkrachtpariteit

kosten	
onderwijsaanbod	493,4
uitvoeringskosten inkomensoverdrachten	10,7
interventies gericht op ergste vormen van kinderarbeid	9,4
alternatieve kosten	246,8
totale kosten	760,3
inkomensoverdrachtena	213,6
opbrengsten	
onderwijs	5078,4
gezondheid	28,0
totale opbrengsten	5106,3
netto economische opbrengsten	4346,1
netto financiële opbrengsten	4132,5

a Bij het bepalen van de economische opbrengsten neemt de studie alleen de administratieve kosten van de uitvoering van het systeem van inkomensoverdrachten mee en niet de overdrachten zelf; deze brengen immers als zodanig wel financiële kosten, maar geen directer macro-economische kosten met zich mee.

Terwijl deze resultaten zijn berekend op basis van gemiddelde en derhalve realistische veronderstellingen, illustreert de studie dat ook met alternatieve veronderstellingen (zoals een lager onderwijsrendement) de baten een veelvoud blijven van de kosten. De studie maakt duidelijk dat het afschaffen van kinderarbeid in combinatie met het aanbieden van universeel onderwijs een hoogrenderende investering is en blijft. Overigens besteedt de ilo geen aandacht aan de mogelijke 'fallacy of composition'. Als alle landen kinderarbeid tegelijkertijd afschaffen, zou het economische voordeel voor ieder land afzonderlijk lager kunnen uitvallen dan de studie hier berekent.

Het realiseren van de baten

Niettemin is er een aantal kanttekeningen bij het rapport te plaatsen. De belangrijkste is dat de ilo de visie van de *uitgroeiers* meer krediet had moeten geven. Zonder een gezond macro-economisch klimaat - met een evenwichtig macro-economisch beleid, goede instituties, open grenzen en een bevorderlijk ondernemersklimaat - zal economische groei niet van de grond komen en zullen de baten van het afschaffen van kinderarbeid niet (volledig) te realiseren zijn. Kinderarbeid blijft symptomatisch voor (macro-economische) armoede. Dit toont ook aan dat de zienswijzen van de uitroeiers en de uitgroeiers niet los van elkaar staan. Immers: om uit de armoede en dus de kinderarbeid te groeien, zijn gezonde economische structuren noodzakelijk, terwijl dat ook de voorwaarden zijn om het gericht afschaffen van kinderarbeid economisch profijtelijk te maken.

De studie staat daarnaast nauwelijks stil bij de (waarschijnlijk talrijke) beperkingen die nationale invoering van het fictieve Actieprogramma in landen zal hebben. Zijn landen bijvoorbeeld überhaupt in staat een stelsel van inkomensoverdrachten op te zetten en voldoende leraren op te leiden? De ilo zet met de simulatie niettemin een praktisch implementatiekader neer. Of het kader ook realistisch zal blijken, zal mede afhangen van de financierbaarheid ervan. Terwijl arme landen binnen hun nationale begrotingen de juiste uitgavenprioriteiten moeten stellen, zijn financiële impulsen van donoren, die vooruitlopen op de langetermijnbaten, onmisbaar.

De ilo-studie vormt een welkome aanvulling op het in april 2000 door de Wereldbank geïnitieerde programma 'Education for All', dat als doel heeft om alle kinderen waar ook ter wereld verplicht de basisschool te laten doorlopen⁵. Het kwantitatief economische perspectief van de ilo-studie illustreert dat het afschaffen van kinderarbeid niet slechts wenselijk is vanuit sociaal oogpunt. Omdat het aangrijpt bij de primaire inkomensverdeling, is het afschaffen van kinderarbeid in combinatie met onderwijs-voor-allen een van de meest concrete voorbeelden van groeibevorderende maatregelen die aan de armste bevolkingsgroepen ten goede komt. Een duidelijk geval dus van 'pro-poor-growth'.

Emile Spijkerman

Literatuur

E.V. Edmonds (2003) Does Child Labor Decline with Improving Economic Status?, NBER working paper 10134, National Bureau of Economic Research, Cambridge, Massachusetts.

ILO (2004) Investing in Every Child - An Economic Study on the Costs and Benefits of Eliminating Child Labour. International Programme on the Elimination of Child Labour, Geneva, december 2003 (voor het eerst gepubliceerd in februari 2004). Beschikbaar op www.ilo.org

ILO (2002) Every child counts - New global estimates of child labour. Beschikbaar op www.ilo.org

¹ Voor een overzicht van de acht millenniumdoelstellingen zoals overeengekomen in september 2000, zie www.developmentgoals.org

² Aangenomen wordt dat arme huishoudens met kinderen in de schoolgaande leeftijd compensatie krijgen, ongeacht de vraag of kinderen werkten of naar school gingen. Hoewel niet het meest effectief, lijkt deze keuze wel het meest efficiënt gelet op de uitvoeringskosten.

³ Met 'intern rendement' wordt bedoeld die discontovoet van een investeringsproject waarbij de netto contante waarde gelijk is aan nul.

⁴ In Azië werken circa 110 miljoen vijf- tot veertienjarigen (18,7 procent van de totale cohort), in Sub-Sahara Afrika circa 38 miljoen (25 procent van de totale cohort). ILO (2002) geeft een overzicht van de mate waarin kinderarbeid in de verschillende werelddelen voorkomt.

⁵ Zie www.worldbank.org. Nederland draagt in de periode 2003-2007 195 miljoen euro bij aan dit programma.