

## Concurrentie of protectie?

Ten tijde van economische neergang richten beleidmakers zich meer op het buitenland en staat de concurrentiepositie in het middelpunt van de belangstelling. Bij een stagnerende binnenlandse vraag zal de economische groei vanuit het buitenland moeten worden geïmporteerd. Gegeven het meer structurele en internationale karakter van de economische problematiek zien we de laatste jaren deze exportgerichtheid ook vaker in perioden van economische groei. Een factor die daarbij een rol speelt is de 'globalisering', waardoor volgens de Franse socioloog Alain Touraine (1994) 'het Westen zijn monopolie op economische ontwikkeling en groei geleidelijk aan kwijtraakt. De scheidslijn tussen arm en rijk loopt niet langer tussen het noorden en zuiden van de wereld, maar dwars door bijna alle landen heen.' De keuze voor beleidmakers is het bevorderen van de concurrentiepositie of het doorvoeren of dreigen met protectionistische maatregelen. Het laatste is op dit moment met name in de VS zichtbaar. In de VS is dit jaar de Super 301-section aangenomen, op basis waarvan eenzijdige sancties tegen oneerlijk handelspartners kunnen worden ingevoerd. Japan vormt het voornaamste milpunt vanwege het grote handelsoverschot van Japan met de VS. De Amerikanen hebben daar zelfs een apart woord voor: 'Japan bashing'. Tevens wijst de Europese Commissie in haar jaarlijkse rapport over handelsbarrières op de Amerikaanse markt op onredelijke toepassing van antidumping en anti-subsidie maatregelen in de VS (Financieel Dagblad, 1994). Het op de agenda plaatsen van de arbeidsomstandigheden in Azië tijdens de Uruguay-ronde wordt door sommigen ook gezien als een vorm van protectionisme. Bovendien wordt in de VS aangedrongen op strategisch handelsbeleid, waarbij wordt verondersteld dat handelsbelemmeringen de welvaart van een land op een hoger niveau brengt en vrijhandel de industrie schade berokkent. Het gaat bij strategisch handelsbeleid om de creatie van concurrentievoordelen met behulp van overheidssteun voor bedrijven die zich richten op markten waar belangrijke schaalvoordelen kunnen worden bereikt (Bergeijk en Kabel 1993, 22).

**Regionalisme versus multilateralisme.** De wereldhandel wordt gekenmerkt door verdergaande regionale blokvorming. De bedreiging van de Europese concurrentiepositie vormde de aanleiding voor 'Europa 1992', het programma dat moet leiden tot een vrij verkeer van personen, goederen en diensten binnen de EG om zodoende beter opgewassen te zijn tegen de concurrentie van andere handelsblokken. Sinds 1993 bestaat er een Europese Economische Ruimte, waardoor onbelemmerde handel kan plaatsvinden met de EFTA-landen (Oostenrijk, Zweden, Noorwegen, Finland, Zwitserland). Een aantal EFTA-landen zal ook per 1 januari 1995 toetreden tot de EG. Verder hebben sommige Oosteuropese landen in 1992 een vrijhandelsakkoord met de EG ondertekend. Tegenover de Europese regionale integratie staat de creatie van de North American Free Trade Area (VS, Mexico en Canada) aan de andere kant van de oceaan. Ook Japan breidt z'n invloed uit in de directe omgeving via directe investeringen in een aantal Zuidoostaziatische landen. Door ontwikkelingslanden worden eveneens handelsblokken gevormd. Naast de reeds langer bestaande, zoals de Latin American Free Trade Association (1960), de Association of South-East Asian Nations (1967) en de West African Economic Community (1974), zijn er nieuwe initiatieven: de Gulf Cooperation Council (1981), Union of Arab Maghreb (1989) en Southern Cone Common Markets oftewel Mercosur (1991).

De vraag is of deze blokvorming de wereldhandel nu belemmert of niet? Dit hangt af van het externe handelsbeleid van de handelsblokken: wordt er een vrij handelsbeleid ten opzichte van andere landen gevoerd of wordt er een gezamenlijk regionaal beleid gevoerd ten koste van derde landen door verhoging van de externe handelsbarrières? De General Agreement on Tariffs and Trade (GATT), die volgend jaar wordt ondergebracht bij de nieuwe World Trade Organisation (WTO), laat de creatie van vrijhandelszones of douane-unies toe indien zo'n zone of unie geen verhoging van de externe handelsbelemmeringen met zich mee brengt en de vrijhandel een groot gedeelte (circa 80%) van het goederenverkeer betreft. Verondersteld wordt dat onder deze omstandigheden de handelscreatie-effecten van de vorming van een handelszone groter zullen zijn dan de handelsverschuivings-effecten.

Toch leefde bij sommige landen buiten Europa de angst dat het programma 'Europa 1992' zou leiden tot een 'Fort Europa' voor niet-EG landen. Maar wat betreft de industriële sector wordt vaak gesteld dat de vorming van de EG heeft bijgedragen aan verdergaande handelsliberalisatie buiten de EG. Sommige Europese landen zijn verder gegaan in hun handelsliberalisatie in deze sector als EG-lidstaat dan ze zelfstandig zouden hebben gedaan. Anderzijds zouden sommige lidstaten voor bepaalde producten, zoals bijvoorbeeld bananen, een vrijer importbeleid willen voeren maar worden ze teruggefloten aangezien hierdoor belangen van andere lidstaten door worden geschaad. De landbouw werd in vorige GATT-onderhandelingen ook steeds

uitgesloten; het ging voornamelijk om tariefsverlagingen op handel in industriële produkten. In de op 15 april 1994 in Marokko ondertekende, maar officieel al op 15 december 1993 afgeronde, achtste ronde, de Uruguay-ronde die liep van 1986 tot en met 1993, zijn de landbouw, textiel en kleding alsmede diensten voor het eerst opgenomen. Dit akkoord is door 117 landen ondertekend. Volgens een GATT-studie zal in 2005 na de doorvoering van de maatregelen het wereldhandelsvolume circa 12% groter zijn, voornamelijk als gevolg van de nieuw opgenomen sectoren met uitzondering van diensten (Kol 1994, 338). Hoe de voordelen van deze overeenkomst over de landen zal zijn verdeeld is onduidelijk. In ieder geval heeft de bevolking van India gezien de rellen aldaar er weinig vertrouwen in. Vermoedelijk zullen met name de flexibele, extern gerichte open economieën, dus met name de Zuidoostaziatische landen, hiervan profiteren. Verder is het voor de discussie regionalisme versus multilateralisme van belang dat met de recente GATT-overeenkomst besloten is tot oprichting van de WTO. Kol (1994, 340) schrijft: 'Dit houdt een commitment in aan multilateraal overeengekomen spelregels voor de internationale handel en investeringen.' De oprichting van de WTO maakt handelsrondes in de toekomst overbodig aangezien binnen deze organisatie voortdurend kan worden onderhandeld. Elke twee jaar zullen ministeriële conferenties worden georganiseerd. Nieuwe onderwerpen die mogelijk op de agenda zullen worden geplaatst zijn handel en milieubeleid, arbeidsomstandigheden en concurrentiebeleid, voorgesteld door de VS, alsmede het vrije verkeer van personen, voorgesteld door India. Dit zijn controversiële onderwerpen die tot nu toe met name op het binnenlandse beleidsterrein lagen.

**De positie van de EG als handelsblok.** Het aandeel van de EG in de totale wereldexport is in de eerste helft van de jaren '80 gedaald, maar in de tweede helft van de jaren '80 weer toegenomen tot een niveau van circa 20%, dat ook in 1980 werd bereikt. Dit herstel werd echter veroorzaakt door een daling in het exportvolume en een toename van het exportprijsniveau (EC 1993a, 12). In de periode 1982/1990 is zowel het marktaandeel als het prijsconcurrentievermogen van Europa afgenomen (respectievelijk met -4,0% en -5,7%). De loonkosten per uur in de industriële sector liggen in de EG hoger dan in de VS en Japan, terwijl het aantal gewerkte uren in de EG ook lager ligt dan in de VS en Japan. Dit wordt niet meer zoals voorheen gecompenseerd door een hogere produktiviteit per uur. Globalisering, het opsplitsen van het productieproces in losse deelactiviteiten door bedrijven in verband met dalende transportkosten en de vooruitgang in internationale communicatiemiddelen, heeft ertoe geleid dat hoogproductieve activiteiten overal ter wereld kunnen worden uitgevoerd. Ook het Japanse marktaandeel en prijsconcurrentievermogen zijn afgenomen, maar in mindere mate (respectievelijk met -1,6% en -1,3%), terwijl het marktaandeel en prijscon-

currentievermogen van de VS zijn toegenomen (beiden met 0,3%). De daling van het marktaandeel van de EG hangt samen met de achteruitgang in het prijsconcurrentievermogen. Dit terwijl handel voor de EG relatief belangrijk is: de EG is een meer open economie, gemeten als aandeel van de handel in goederen en diensten in het BBP, dan de VS en Japan (respectievelijk 26%, 21% en 20% in 1991). In de jaren '80 is het aandeel van de import exclusief energieproducten als percentage van het BBP in de EG iets toegenomen, terwijl dat van de VS sterk is toegenomen, waardoor het niveau van de EG (ruim 8%) is genaderd. Daarentegen is het importaandeel in het BBP in Japan iets afgenomen tot 6%. In de EG is met name de import van textiel, kleding, lederwaren, voertuigen, transportonderdelen en niet-metaalhoudende mineralen in de jaren '80 gestegen. In elk van de drie regio's is het aandeel van de export in het BBP in de jaren '80 per saldo afgenomen. In Japan is dit aandeel het grootst en in de VS het kleinst (respectievelijk circa 9,5% en 7% in 1990, EG: 8,5%).

In de jaren '80 is de rol van een aantal Zuidoostaziatische landen (Taiwan, Thailand, Hong Kong, Maleisië, Singapore en Zuid Korea) in de industriële productie in de wereld toegenomen. De belangrijkste handelspartner van deze groep landen is Japan. In 1989 bedroeg het aandeel van deze landen in de wereldmarkt voor industriële producten al 21% en dat van Japan en de EG respectievelijk 24% en 26%. Dit terwijl de goederenexport van de EG voor circa 90% uit industriële producten bestaat. Overigens is het niet zo dat er alleen maar dreiging uitgaat van de opkomst van Zuidoostaziatische landen. De EG zou ook kunnen profiteren van de snelle groei in Azië aangezien hiermee ook de vraag naar kapitaal- en kennisintensieve investeringsgoederen stijgt. Het betreft vooral de arbeidsintensieve sector die onder druk staat van de Aziatische concurrentie.

Naast het internationale goederenverkeer wordt het dienstenverkeer steeds belangrijker. Het aandeel van de VS, Japan en EG in de dienstenhandel wijkt niet veel af van dat in de goederenhandel (EC 1993a, 130). De niet-OECD landen die een rol spelen in de handel in industriële producten zijn ook belangrijke handelspartners in het dienstenverkeer. Verder blijkt dat landen die netto-exporteur in goederen zijn (Duitsland en Japan), netto-importeur zijn van particuliere diensten (Frankrijk, VK en VS). Een andere vorm van handel die sterk is toegenomen de laatste jaren is de handel in intellectuele eigendomsrechten via goederen, directe investeringen en licenties.

**De concurrentiepositie van Nederland.** Hoe heeft de concurrentiepositie van Nederland zich de afgelopen jaren ontwikkeld in vergelijking met de totale EG? Op basis van de indicator voor relatieve arbeidskosten per eenheid product van de Europese Commissie (1993b, 215) kan worden

gesteld dat in de periode 1985 tot en met 1992 het concurrentievermogen van Nederland in vergelijking met de EG en Japan is verbeterd, terwijl deze in vergelijking met de VS is verslechterd.

Uit een CPB studie (1994, p. 153) blijkt dat Nederland is gespecialiseerd in low-tech produkten, dat zijn veel materiaal en laaggeschoolde arbeid vereisende produkten: de uitvoer bestaat voor 37% uit zulke produkten (landbouw, voedingsmiddelen, olieraffinage, basischemie). 28% van de uitvoer betreft high-tech produkten (bv. luchtvaartuigen, telecommunicatie), dit zijn snel veranderende produkten waarvan de ontwikkeling kennisintensief en weinig grondstoffen vereist, en 35% medium-tech produkten (bv. metaalwaren). Wel is de uitvoer van high-tech produkten, met name naar Oost-Europa en Duitsland, de laatste jaren sneller gestegen dan de uitvoer van andere produkten, maar dit weerspiegelt de snellere groei van de wereldvraag naar deze goederen. In de high-tech sector richt Nederland zich steeds meer op Noordwest-Europa; de positie van Japan, de VS en Singapore, Taiwan, Hong Kong en Zuid Korea (de 'tjigers') blijft sterk.

Ruim twee derde van de handel van Nederland vindt plaats met EG-landen, waarbij Duitsland onze belangrijkste handelspartner is (in 1991 ging circa 29% van onze export naar Duitsland en circa 24% van onze import komt uit Duitsland) (Europese Commissie 1993, 225). Het aandeel van de VS en Japan in onze export bedraagt respectievelijk ongeveer 4% en 1%, terwijl hun aandeel in de import respectievelijk 8% en 5% bedraagt. Het handelstekort van Nederland met deze landen wordt gecompenseerd door een handelsoverschot met EG-landen.

Op het gebied van industriële produkten ondervindt Nederland steeds meer concurrentie op de Duitse markt van de 'tjigers' en China op het gebied van high- en medium-tech produkten en van de rest van Azië en Oost-Europa op alle gebieden (CPB, 1994, 147). Wat betreft de prijsconcurrentiepositie heeft Nederland het meest te duchten van Oost-Europa. Bovendien is Oost-Europa ook concurrerend over een breed produktassortiment. Maken we een onderscheid in high-, medium- en low-tech produkten dan blijkt dat de high-tech produkten die Nederland in Duitsland afzet door China en Oost-Europa goedkoper kunnen worden geleverd, terwijl de produkten die deze landen in Duitsland afzetten in Nederland duurder zijn. Op het gebied van medium- en low-tech vormt Oost-Europa de grootste concurrent. Oost-Europa heeft redelijk geschoolde, goedkope arbeid en geringe transportkosten naar Noordwest-Europa, hetgeen in het geval van low-tech produkten belangrijk is.

Het CPB stelt dat Nederland zich zal moeten richten op een verdere ontwikkeling van de medium- en high-tech produkten, aangezien zich bij de low-tech produkten, waarin Nederland gespecialiseerd is, de grootste concurrentie voordoet en de vraag naar medium- en high-tech produkten sterker groeit. Verder zou Nederland volgens het CPB, uitgaande van de verwach-

ting dat de importvraag in deze regio in de toekomst zal toenemen, zich in eerste instantie moeten concentreren op de Europese regio omdat de transportkosten laag zijn, de culturele verschillen het kleinst en de marktkennis het grootst. Tevens zou Nederland zich moeten oriënteren op de groeimarkten van China en 'Rest Azië' (Thailand, Vietnam, Indonesië, Filipijnen, Maleisië en India). Tenslotte zou Nederland kunnen profiteren als leverancier van halffabrikaten voor de Duitse high- en medium-tech industrie indien deze de exportkansen naar Oost-Europa en Azië benut.

Op grond van een scenario-analyse met het lange termijn model World Scan van het CPB wordt geconcludeerd dat protectionistische maatregelen in reactie op de toenemende concurrentie uit Azië op de lange termijn leiden tot groeivertraging en welvaartsverlies. De duurdere invoer door importheffingen leidt tot koopkrachtverlies en de hogere binnenlandse prijzen van de beschermde sector leiden tot hogere kosten voor exportsectoren die ofwel hun marge moeten verminderen ofwel aan concurrentiekracht verliezen vanwege verhoging van de uitvoerprijs. Verder leidt afscherming van de wereldmarkt tot een minder grote (technologische) dynamiek. Tenslotte kunnen represaillemaatregelen van andere landen in reactie op de protectionistische maatregelen ook tot vermindering van de welvaart leiden. De verschuiving van werkgelegenheid van laaggeschoolde sectoren naar hoogwaardiger bedrijfstakken zou moeten plaatsvinden via verbetering van de flexibiliteit op de arbeidsmarkt, meer marktconforme loonvorming, hervorming van het stelsel van sociale zekerheid en extra scholing (CPB, 1994, 187). Dit klinkt ons bekend in de oren. Het wordt immers gepropageerd als oplossing voor vrijwel al onze economische problemen en komt in feite neer op een beleid gericht op de versterking van de produktiefactoren en concurrentiepositie. Dit in tegenstelling tot een specifiek op bepaalde sectoren gerichte protectionistische economische politiek. Het voorgestelde beleid is ook geheel in overeenstemming met het Europese Witboek over groei, concurrentiekracht en werkgelegenheid. Als kleine open economie heeft Nederland niet de mogelijkheid om de andere weg van handelsbelemmerende maatregelen ter bescherming van de eigen bedrijven op te gaan. Dit zou, indien wenselijk, alleen kunnen in EG-verband. Alain Touraine (1994) zegt over Frankrijk: 'We moeten ons veel sneller dan vroeger nieuwe technologieën eigen maken en we moeten de strijd aanbinden tegen de vastgeroeste corporatistische overlegstructuren en ons eigen gebrek aan kennis, durf en fantasie waardoor noodzakelijke vernieuwingen worden tegengehouden.' Geldt dit ook voor Nederland? Wat betreft de vastgeroeste corporatistische overlegstructuren beweert Bomhoff in zijn recent uitgekomen boek *Een Haagse lente?* van wel.

Gegeven het verdergaande proces van handelsliberalisatie en de daarmee gepaard gaande toenemende concurrentie wordt het moeilijk, niet alleen voor

Nederland maar voor de gehele EG, om allerlei tradities en wensen (sociale zekerheid, milieu) op nationaal niveau te handhaven aangezien deze de relatieve concurrentiepositie beïnvloeden. De uitdaging is de instituties om te vormen in een nieuw en bruikbaar Europees model en daarmee de grotere tegenstellingen, conflicten en inkomensverschillen, zoals die in de VS met de verdienstelijking van de werkgelegenheid zijn ontstaan, te voorkomen. Ook zou de EG de bespreking van deze onderwerpen op wereldniveau binnen de nieuwe WTO kunnen bevorderen. Wel moet rekening worden gehouden met het gevaar dat het op de agenda plaatsen van deze gevoelige, tot nu toe veelal uitsluitend tot het binnenlandse beleidsterrein behorende onderwerpen de handelsbesprekingen in het algemeen kunnen bemoeilijken.

(Lidwin van Velden)

## Literatuur

- Bergeijk, van P. en D. Kabel, 1993, Strategische handelstheorie en het handelsbeleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie*, 16 (1).
- Centraal Plan Bureau, 1994, Centraal Economisch Plan.
- EC, The European community as a world trade partner, 1993a, *European Economy*, nr. 52.
- EC, Annual economic report for 1993, 1993b, *European Economy*, nr. 54  
*Financieel dagblad*, 6 mei 1994.
- Kol, J., 1994, De waarde van het GATT-akkoord, *Economische Statistische Berichten*.
- Touraine, A., 1994, *Volkskrant*, 19 april 1994.