

Reële-wisselkoersontwikkelingen en protektie

Ger Lanjouw en Louwrens Wouda*

Na een periode van liberalisatie van de internationale handel, laten de jaren zeventig en tachtig het opnieuw aan kracht winnen van de geneigdheid tot protektionisme in de industriële landen zien. In dit verband wordt veelal de aanduiding 'nieuw protektionisme' gehanteerd. In de literatuur komen verschillende verklaringen voor dit verschijnsel naar voren. Veelvuldig wordt het teruggevoerd op verschuivingen in de komperatieve voordelen ten aanzien van het produceren van industriële produkten ten gunste van Japan en de opkomende industriële landen onder de ontwikkelingslanden, de *Newly Industrialising Countries* (NICs). Ook wordt vaak de ongunstige konjunktorele situatie in de westerse wereld en de daarmee gepaard gaande werkloosheid als oorzaak gezien. Een geheel eigen plaats wordt ingenomen door de verklaring vanuit het verschijnsel van de welvaartsstaat, dat zou leiden tot verstarring van het economische proces en, als uitvloeisel daarvan, tot protektie (vgl. Krauss, 1978). Deze benadering is evenwel tamelijk omstreden.

Een verklaring van recenter datum is die, waarin de opleving van het protektionisme in verband wordt gebracht met de variabiliteit van wisselkoersen, zoals die zich in de periode sinds 1973 in toenemende mate openbaart. Met name de sterke waardestijging van de Amerikaanse dollar in de periode 1981-1985 en de daarmee in de tijd samenvallende toename van protektionistische tendenties in de Verenigde Staten vormen de inspiratiebron voor deze gedachtengang. De scheidslijn, die traditioneel wordt getrokken tussen de reële en monetaire aspecten van het vakgebied der internationale economische betrekkingen, wordt daarmee doorbroken. Dit moet op zichzelf positief worden beoordeeld, omdat in de werkelijkheid deze aspecten onlosmakelijk met elkaar zijn verbonden. Uiteraard is daarmee nog niets gezegd over de juistheid van het konkrete gepostuleerde verband. Op dit aspekt zal in dit

*De auteurs zijn resp. verbonden aan de Rijksuniversiteit Groningen en de Noordelijke Hogeschool Leeuwarden. Zij zijn dank verschuldigd aan Drs. E.H. van Leeuwen voor zijn nuttige kommentaar op een eerdere versie.

artikel worden ingegaan, waarbij de ontwikkelingen in de Verenigde Staten centraal zullen staan.

De opzet van dit artikel is als volgt. Eerst zal worden ingegaan op het hier relevante begrip wisselkoersvariabiliteit en de feitelijke ontwikkelingen in dat verband ten aanzien van de Amerikaanse dollar in de jaren tachtig, waarna achtereenvolgens de theorie en de empirie met betrekking tot de relatie tussen wisselkoersvariabiliteit en protektie aan de orde komen.

1 Variabiliteit van wisselkoersen

Met betrekking tot variabiliteit van wisselkoersen is het gebruikelijk geworden om onderscheid te maken tussen korte-termijnschommelingen van wisselkoersen (*volatility*) en afwijkingen van langere duur tussen de feitelijk heersende koersen en de koersen die fundamenteel evenwichtig kunnen worden geacht (*misalignments*), ofwel langdurige over- en onderwaardering van valuta's (vgl. Williamson, 1985, 11-17). Van beide soorten variabiliteit kan in principe een negatief effect op de internationale handel uitgaan. De wijze van beïnvloeding is echter verschillend. Korte-termijnfluctuaties kunnen de handelsvolumina doen inkrimpen doordat ze leiden tot onzekerheid over opbrengsten en kosten van handelstransakties. Dit kan exporteurs resp. importeurs ertoe brengen zich af te wenden van internationale handel en zich te richten op afzet dan wel inkoop op de binnenlandse markt. In het kader van dit artikel is evenwel primair wisselkoersvariabiliteit in de zin van *misalignments* van belang, omdat bij het effect daarvan op de internationale handel het protektionisme een belangrijke rol speelt.

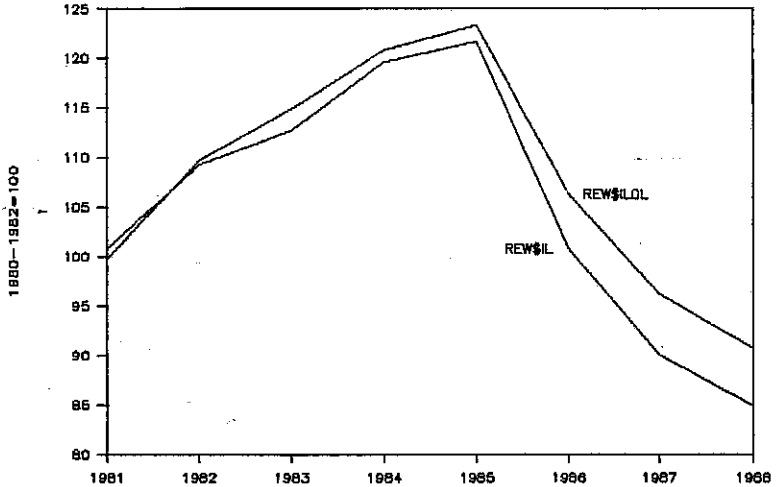
De centrale vraag die beantwoord dient te worden als het gaat om over- en onderwaardering van valuta's is hoe de fundamenteel-evenwichtige koers, die als referentiepunt wordt gehanteerd, moet worden vastgesteld. In hoofdzaak vallen hier twee benaderingen te onderscheiden. De eerste is de koopkrachtpariteitsbenadering, waarin de wisselkoers die een zodanige hoogte heeft dat de verschillen in inflatie tussen de desbetreffende landen in de voorafgaande periode worden gecorrigeerd, wordt gezien als de fundamenteel-evenwichtige koers. Anders geformuleerd dient de voor inflatieverschillen gecorrigeerde wisselkoers of reële wisselkoers onveranderd te blijven ten opzichte van een als evenwichtig te beschouwen basisperiode, wil er sprake kunnen zijn van een fundamenteel-evenwichtige koers. Deze gedachtengang past in het kader van de monetaire benadering van de wisselkoers, waarin goederenarbitrage ervoor zorgt dat eventuele internationale verschillen in goederenprijzen, uitgedrukt in eenzelfde valuta, worden weggewerkt.

In de tweede benadering van over- en onderwaardering van valuta's, die met name door Williamson (1985, 13-36) naar voren is gebracht, wordt de fundamenteel-evenwichtige wisselkoers opgevat als de wisselkoers waarbij sprake is van een fundamenteel-evenwichtige betalingsbalans. Een dergelijke betalingsbalanssituatie kan worden gedefinieerd als een situatie waarin het saldo van de lopende rekening in overeenstemming is met de 'onderlig-

gende' kapitaalstromen, gegeven een aantal randvoorwaarden. Het basisidee is dat het saldo van de kapitaalrekening, en aldus ook als spiegelbeeld daarvan het saldo van de lopende rekening, in overeenstemming moet zijn met de structurele spaar- en investeringsverhoudingen, ofwel met de fundamentele omstandigheden (*fundamentals*) in het desbetreffende land. Deze benadering wijkt af van de gedachtengang van de koopkrachtpariteitstheorie doordat expliciet rekening wordt gehouden met de noodzaak van *wijzigingen* in de reële wisselkoers als de onderliggende omstandigheden zich wijzigen.

Hoewel de benadering à la Williamson in principe een betere benadering van de fundamenteel-evenwichtige wisselkoers mogelijk maakt, spelen bij de praktische invulling ervan normatieve elementen een rol, zoals Williamson zelf ook toegeeft. Zo dient in het geval van de Verenigde Staten de vraag te worden beantwoord of het in de jaren tachtig steeds verder oplopende tekort van de federale overheid moet worden gezien als onderdeel van zich wijzigende structurele spaar- en investeringsverhoudingen in de Verenigde Staten, dan wel als een tijdelijke onevenwichtigheid. In het eerste geval zouden het Amerikaanse tekort op de lopende rekening en de daarbij behorende reële wisselkoers van de dollar als fundamenteel-evenwichtig moeten worden gezien, terwijl de konklusie in het tweede geval tegenovergesteld zou zijn. Omdat een onomstreden antwoord op dit soort vragen onmogelijk is te geven, zal in dit artikel als het gaat om het vaststellen van over- en onderwaardering van valuta's primair worden gelet op de ontwikkelingen van reële wisselkoersen. Daarbij blijft de benadering van Williamson nuttig om ons eraan te herinneren dat veranderingen in reële wisselkoersen niet zonder meer als onevenwichtig moeten worden gezien.

De ontwikkeling van de reële wisselkoers van de dollar in de jaren tachtig in de zin van de reële *effektieve* wisselkoers, die een gewogen gemiddelde van de koersontwikkeling ten opzichte van de belangrijkste handelspartners behelst, wordt weergegeven in figuur 1. Hierin is zowel de koersontwikkeling ten opzichte van de valuta's van 15 industrielanden als die ten opzichte van de valuta's van 18 industrielanden plus de valuta's van 22 ontwikkelingslanden afgebeeld. In beide gevallen is sprake van een aanzienlijke reële appreciatie tot in 1985, die ten opzichte van de meestomvattende groep landen nog enigszins sterker is dan ten opzichte van alleen de 15 industrielanden. De vervolgens optredende reële depreciatie van de dollar voltrekt zich evenwel minder sterk ten opzichte van de grotere groep landen. Dit impliceert dat de reële appreciatie van de dollar van de periode 1981-1985 ten opzichte van de 22 ontwikkelingslanden sterker is dan ten opzichte van de overige industrielanden, terwijl vervolgens de reële depreciatie van de dollar ten opzichte van de eerstgenoemde groep minder sterk is. Binnen de groep ontwikkelingslanden trekken in dit verband vooral de Zuidoostaziatische (NICs) de aandacht.

Figuur 1 Reële effectieve wisselkoers dollar, 1981 - 1988

Toelichting: REW\$IL geeft de reële effectieve wisselkoers van de dollar ten opzichte van de valuta's van 15 industrielanden weer en REW\$ILOL die ten opzichte van de valuta's van 18 industrielanden en 22 ontwikkelingslanden.

Bron: Morgan Guaranty Trust Company, *World Financial Markets*.

2 De relatie tussen reële-wisselkoersontwikkelingen en protektie; theorie

De gedachte dat er een relatie bestaat tussen reële-wisselkoersontwikkelingen en protektie is met name naar voren gebracht door Bergsten en Williamson (1983). Volgens deze auteurs kan zowel over- als onderwaardering van valuta's aanleiding geven tot protektie. Bij overwaardering van een valuta zal de verslechtering van de concurrentiepositie van bedrijven in de met de import concurrerende sektor de prikkel tot het eisen van protektiemaatregelen vormen. In het geval van onderwaardering zal de roep om beschermende maatregelen optreden wanneer de onderwaardering, die heeft geleid tot een vergroting van de inzet van produktiemiddelen in de importconcurrerende sektor, weer gaat verdwijnen. Verder wijzen Bergsten en Williamson op de waarschijnlijkheid van het bestaan van een paleffekt, dat voorkomt dat protektiemaatregelen weer worden ingetrokken bij terugkeer van de wisselkoersen naar evenwichtige waarden. Door hun dubbel-asymmetrische effect kunnen onevenwichtige wisselkoersen een substantiële invloed op de groei van het protektionisme hebben.

De vraag of inderdaad protektiemaatregelen tot stand zullen komen bij onevenwichtige wisselkoersen kan worden benaderd met behulp van wat tegenwoordig wordt aangeduid als de 'politieke economie van de protektie', in welke benadering eventuele protektiemaatregelen worden gezien als de uitkomst van een krachtenspel tussen verschillende belangengroepen. Als

eerst op basis van een artikel van Frey (1985) een algemene schets wordt gegeven van deze benadering, dan dient in de eerste plaats onderscheid te worden gemaakt tussen vragers naar en aanbieders van protektie. Aan de vraagkant zijn het de met de import concurrerende bedrijven die zich zullen beijveren voor het treffen van protektiemaatregelen. De beslissing hoeveel lobby-activiteit hiertoe wordt ondernomen wordt geacht te zijn gebaseerd op een afweging van kosten en baten. De kosten zullen onder meer afhankelijk zijn van de kwaliteit van de organisatie van de belangengroep en de steun dan wel het verzet vanuit andere groepen in de maatschappij voor/tegen protektie van de desbetreffende sektor. Wat betreft de krachtsverhoudingen tussen de belangengroepen die voor dan wel tegen protektie lobbyen wordt er veelal van uitgegaan dat groepen die voor protektie pleiten beter zijn te organiseren dan groepen met het tegenovergestelde doel, waarbij met name aan de konsumenten wordt gedacht. Een belangrijke faktor is in dit verband de omvang van de groep. Des te kleiner de groep, des te gemakkelijker het 'free-rider'-probleem, dat verbonden is met het feit dat protektie een kollektief goed is, kan worden opgelost. Aldus zal de positie van een kleine groep met de import concurrerende bedrijven, die een relatief groot belang heeft bij het nemen van beschermende maatregelen, sterker zijn dan die van de massa van de konsumenten, waarbinnen elk individu een relatief klein belang heeft bij het voorkomen ervan.

Tegenover de kosten van de lobby-activiteit van de import-koncurrerende bedrijven staan de baten, die worden geacht toe te nemen met de mate van protektie. Afweging daarvan tegen de kosten levert de voor de vragers optimale mate van protektie.

Aan de aanbodkant van protektie zijn de regerende politici en de ambtenaren van het overheidsapparaat de belangrijkste partijen. Wat de politici betreft is, naast de ideologisch bepaalde keuze tussen vrijhandel en protektie, vooral de noodzaak van herverkiezing van belang. Hoe meer kiezers de lobby voor protektie herbergt, hoe meer stemmenwinst een keuze voor protektie zal opleveren, hoezeer ook een dergelijke keuze mogelijk indruist tegen de aangehangen ideologie. Wat betreft de ambtenaren wordt als doelstelling gezien het maximaliseren van hun nut, waarbij prestige en invloed binnen de groep die zij geacht worden te dienen een belangrijke rol spelen. Aangezien deze groep veelal afkomstig is uit een bepaalde economische sektor, zullen de ambtenaren zich vooral inzetten voor de belangen van deze sektor, hetgeen onder meer kan leiden tot het zich beijveren voor protektiemaatregelen.

In het geschetste politiek-economische kader zal een onevenwichtige wisselkoers, zoals de overgewaardeerde dollar van de jaren 1981-1985, zowel aan de vraag- als aan de aanbodkant doorwerken in de richting van een toename van de protektie. De vraag zal gestimuleerd worden doordat de kosten van de lobby-activiteit voor afzonderlijke importkoncurrerende sectoren afnemen, omdat zij op steun kunnen rekenen van andere importkoncurrerende sectoren. De wisselkoersontwikkeling treft immers deze groep van sectoren over de gehele linie. Het omvangrijker worden van de lobby voor protektie zal voor de regerende politici aanleiding kunnen zijn om, ter voorkoming

van stemmenverlies bij de volgende verkiezingen, daadwerkelijk over te gaan tot het aanbieden van protektiemaatregelen.

Bij de politiek-ekonomische benadering à la Frey lijken enkele kanttekeningen op hun plaats. De benadering maakt de indruk de krachten pro protektie nogal zwaar aan te zetten en de tegenkrachten te onderschatten. Wat deze laatste betreft laten Destler en Odell (1987) in een recente studie zien dat in de Verenigde Staten groepen zoals de binnenlandse gebruikers van geïmporteerde inputs en de detailhandel die importprodukten in het binnenland aanbiedt, in staat zijn gebleken zich te organiseren in lobby's tegen protektie. Een andere onderschatte tegenkracht lijkt de ideologie van de zittende regering te zijn. De recente Amerikaanse handelspolitieke geschiedenis laat zien dat de (relatieve) vrijhandelsgezindheid van president Reagan er een aantal malen toe heeft geleid dat door middel van een presidentieel veto protektionistische wetsvoorstellen vanuit het Congres werden geblokkeerd.

Bij het voorgaande dient te worden opgemerkt dat de gemaakte kanttekeningen niet moeten worden opgevat als kritiek op de politiek-ekonomische benadering van de handelspolitiek in het algemeen, maar als kritische noten bij de specifieke invulling die daaraan door Frey wordt gegeven. Een andere prominente aanhanger van de politiek-ekonomische benadering, Baldwin, hanteert in zijn boek over de Amerikaanse handelspolitiek (Baldwin, 1985) een meer genuanceerde aanpak door ruimte te laten voor verschillende hypothesen ten aanzien van de doelstellingen van de diverse betrokken partijen en ten aanzien van de determinanten van hun gedrag, welke hypothesen hij vervolgens onderwerpt aan empirische toetsing. Eén van zijn conclusies is dat politiek-ekonomische modellen die uitsluitend zijn gebaseerd op het rechtstreekse korte-termijn eigenbelang van partijen onvoldoende zijn voor het verklaren van het brede scala aan gedragspatronen dat in de Amerikaanse handelspolitiek kan worden waargenomen (Baldwin, 1985, 174). Deze conclusie spoort met de hiervoor gemaakte kanttekening ten aanzien van de rol van de Amerikaanse president in de handelspolitiek. De stemmenwinst die door protektionistische maatregelen zou kunnen worden verkregen blijkt een minder dominante overweging te zijn dan door Frey wordt gesuggereerd.

Een ander aspekt van de theorie over de relatie tussen onevenwichtige wisselkoersen en protektie betreft de vraag in hoeverre onevenwichtige koersen een te rechtvaardigen argument voor protektie opleveren. Dit is het terrein van de normatieve theorie van de handelspolitiek. In deze theorie neemt de aanwezigheid van distorsies of verstoringen van de optimale marktomstandigheden als mogelijke rechtvaardiging van protektie een belangrijke plaats in (vgl. Corden, 1974). Hoewel distorsies veelal bestreden kunnen worden met handelspolitieke maatregelen, met name in de vorm van invoertarieven, levert dit doorgaans niet het vanuit welvaartstheoretisch gezichtspunt optimale resultaat op. Als algemene regel geldt dat maatregelen die de distorsie rechtstreeks bestrijden in de rangorde van mogelijke maatregelen de hoogste plaats zullen innemen. Wordt dit theoretisch kader toegepast op overwaardering van de nationale valuta als mogelijk protektie-argument, zoals Corden (1987, 7) doet, dan is de eerste vraag of overwaardering, zoals die van de

dollar in de periode 1981-1985, moet worden aangemerkt als een distorsie. Corden lijkt in dit verband alleen te willen spreken van een distorsie voor zover de overwaardering het gevolg is van een verkeerde beoordeling door de markt van de implicaties van het makro-ekonomische beleid. De overwaardering van de dollar lijkt evenwel zeer goed verklaarbaar uit het Amerikaanse makro-ekonomische beleid *zelf*, te weten de combinatie van een expansieve financiële overheidspolitiek en een krappe monetaire politiek, zonder dat daar beoordelingsfouten van de markten aan te pas behoeven te komen (vgl. o.a. Branson, 1987). Ook op basis van deze interpretatie kan evenwel sprake zijn van een distorsie in die zin dat de overwaardering van de dollar, hoewel tamelijk langdurig, toch een *tijdelijk* verschijnsel is, dat leidt tot verkeerde prijssignalen en tot aanpassingsprocessen die bij herstel van evenwichtige wisselkoersen weer omgekeerd moeten worden. Dit probleem kan nog worden verergerd door het optreden van hysteresis-effekten¹, dat ertoe kan leiden dat aanpassingsprocessen blijvende negatieve welvaarts-effecten met zich meebrengen. Produktiemiddelen die tijdens het proces worden afgestoten kunnen veelal niet zonder meer opnieuw worden ingeschakeld als de omstandigheden zich wijzigen.

Wordt een onevenwichtige wisselkoers aldus inderdaad opgevat als een distorsie, dan is de volgende vraag of bestrijding ervan door middel van beschermende handelspolitieke maatregelen de optimale strategie is. Op voorhand is duidelijk dat dit niet het geval is, aangezien de distorsie er niet door wordt weggenomen en zelfs wordt aangevuld met een distorsie binnen de sektor der verhandelbare goederen, dat wil zeggen de sektor van de exportgoederen en die van met de import concurrerende goederen (vgl. Corden, 1987, 7). Slechts de importconcurrerende sektor zal immers kunnen profiteren van de protektie, terwijl de exportsektor er schade van zal ondervinden door hogere kosten van geïmporteerde inputs en mogelijke buitenlandse vergeldingsmaatregelen. Protektie zal hooguit de naastbeste oplossing vormen. De optimale politiek is het rechtstreeks bestrijden van de overwaardering door het wegnemen van de oorzaken ervan. Daarbij moet gedacht worden aan internationaal gekoördineerde wisselkoerspolitiek, gesteund door aanpassingen in de makro-ekonomische politiek in de richting van internationale synchronisatie van het beleid. Dit is de weg die uiteindelijk in september 1985 met de totstandkoming van het Plaza-akkoord is gekozen om de overwaardering van de dollar teniet te doen.

Aldus blijken zowel vanuit de positieve als de normatieve theorie van de handelspolitiek de nodige twijfels over de robuustheid dan wel de welvaarts-theoretische rechtvaardiging van de relatie tussen onevenwichtige wisselkoersen en protektie naar voren te komen.

1. Voor een beeldende uiteenzetting van deze hysteresis-effekten, vgl. Pen, 1988, 535.

3 De relatie tussen reële-wisselkoersontwikkelingen en protektie; empirie

Thans zal worden nagegaan in hoeverre empirisch materiaal aanleiding geeft tot de aanname van het daadwerkelijk bestaan van een verband tussen wisselkoersevenwichtigheden en protektie. Dit wordt zinvol geacht, niettegenstaande het feit dat een auteur als McKinnon zonder meer stelt dat er geen twijfel aan is dat de buitengewoon sterke appreciatie van de dollar de belangrijkste kracht achter de toenemende druk in de richting van protektionisme in de VS is geweest (vgl. McKinnon, 1987, 368).

Aanwijzingen in kwalitatieve zin voor het bestaan van de relatie worden onder meer door Bergsten en Williamson zelf naar voren gebracht. Ze stellen dat de drie naoorlogse perioden met de sterkste protektionistische druk in de VS, de beginjaren zeventig, de jaren 1976 en 1977 en de beginjaren tachtig, dadelijk volgden op perioden met een overgewaardeerde dollar. In de bilaterale handelsrelatie van de VS met Japan is volgens deze auteurs de invloed van de wisselkoers op de handelspolitiek nog duidelijker terug te vinden. Gekonkludeerd wordt dat overwaardering van de dollar een nauwkeurige 'leading indicator' blijkt te zijn van het handelspolitieke klimaat (Bergsten en Williamson, 1983, 102).

Een andere aanwijzing voor de empirische geldigheid van het verband kan worden gevonden in het feit dat de wens tot beëindiging van de protektionistische druk in de VS een belangrijke overweging was bij de totstandkoming van het reeds vermelde Plaza-akkoord van september 1985 (vgl. o.a. Destler, 1986, 106).

De empirische betekenis van de hypothese van Bergsten en Williamson wordt in twijfel getrokken in een IMF-publikatie uit 1984 (IMF, 1984, 31-32). Volgens dit rapport zijn vele van de recente protektiemaatregelen eerder specifiek voor bepaalde sectoren of landen dan algemeen en vloeien ze veeleer voort uit lange-termijn verschuivingen in concurrentieverhoudingen dan uit wisselkoersontwikkelingen. Als voorbeelden worden genoemd de textiel- en kledingsector, de landbouw, de staalsektor en de automobiëlindustrie. Overigens wordt niet ontkend dat wisselkoersfactoren de handelspolitiek kunnen beïnvloeden; ze worden echter niet gezien als dominante invloeden. De mogelijke invloed van wisselkoersontwikkelingen op de handelspolitiek wordt met minder terughoudendheid erkend in een recent IMF-rapport over de ontwikkelingen in de internationale handelspolitiek (Kelly e.a., 1988, 11). De appreciatie van de dollar wordt daarin expliciet vermeld als één van de mogelijke oorzaken van het feit dat het aandeel van de importen van industriële produkten dat onderhevig is aan niet-tarifaire handelsbelemmeringen in de Verenigde Staten in de eerste helft van de jaren tachtig sterker is gestegen dan in enig ander land van de groep van de vijf belangrijkste industrielanden in de wereld. Een belangrijke recente gebeurtenis in dit verband is het van kracht worden van de *Omnibus Trade and Competitiveness Act of 1988*, waarbij vooral mogelijke toepassing van de bepalingen inzake 'oneerlijke' handelspraktijken kan leiden tot een voortzetting van de trend van een toene-

mend Amerikaans protektionisme (Kelly e.a., 1988, 11). Men dient zich uiteraard wel de vraag te stellen of de wet van 1988 nog wel in verband kan worden gebracht met de overwaardering van de dollar in de periode 1981-1985, gezien de sterke daling van de dollarkoers die zich inmiddels heeft voltrokken. In dat verband kan een drietal opmerkingen worden gemaakt. In de eerste plaats is de voorbereiding van de wet van 1988 reeds in 1985 begonnen (vgl. o.a. Destler, 1986, 84). Verder geldt dat het (mede) als gevolg van de overwaardering ontstane handelsbalanstekort nog steeds levensgroot aanwezig is. In de praktijk blijkt dit een belangrijke tussenschakel te vormen tussen overwaardering en de roep om protektie in die zin dat in de Verenigde Staten landen waarmee grote bilaterale tekorten bestaan licht worden beschuldigd van oneerlijke handelspraktijken, waarop met handelspolitieke maatregelen gereageerd zou moeten worden. In de derde plaats voltrekt, zoals hierboven bleek, de reële depreciatie van de dollar zich niet voor alle handelspartners van de Verenigde Staten in hetzelfde tempo. Met name ten opzichte van de valuta's van de Zuidoostaziatische NICs laat de reële depreciatie enige jaren op zich wachten. Dit verklaart dat landen zoals Korea en Taiwan, die (mede) door hun wisselkoerspolitiek zeer grote overschotten in hun handel met de Verenigde Staten hebben, een belangrijk doelwit vormen van voorstanders van protektiemaatregelen in het Amerikaanse Congres (vgl. o.a. Balassa en Williamson, 1987, 74).

Naast kwalitatief empirisch materiaal zijn ook uitkomsten van een aantal meer formele empirische toetsingen beschikbaar, waarvan hier het onderzoek van Takacs, alsmede een aantal daarop voortbouwende studies en dat van Clifton en van Destler en Odell kort zullen worden besproken.

Takacs (1981) tracht op basis van regressie-analyse de determinanten van de protektionistische druk en het daadwerkelijke protektionisme in de VS in de periode 1949-1979 op te sporen. Als maatstaf voor de protektionistische druk wordt genomen het aantal malen dat bij de *International Trade Commission* een beroep wordt gedaan op de ontsnappingsklausule, op basis waarvan importrestrikties bij marktverstoring door buitenlandse aanbieders mogelijk zijn. Het daadwerkelijke protektionisme wordt gemeten aan de hand van het aantal malen dat het beroep op de ontsnappingsklausule wordt gehonoreerd. Als verklarende variabelen worden zowel binnenlandse factoren, zoals de bezettingsgraad van het productieapparaat, als internationale, zoals de handelsbalans en de invoerpenetratie opgenomen. In deze laatste kan de invloed van de reële wisselkoers als de variabele die de concurrentiepositie weergeeft worden geacht tot uitdrukking te komen. De uitkomsten laten voor de internationale factoren een significante invloed in de verwachte richting zien, zowel op de protektionistische druk als op het feitelijke protektionisme. De internationale factoren verdwijnen evenwel uit het beeld zodra relevante wijzigingen in de handelswetgeving in de vorm van dummy-variabelen in de regressievergelijkingen worden opgenomen. Binnenlandse factoren, met name de bezettingsgraad, laten wel een significante invloed zien op de protektionistische druk, ook indien de invloed van de handelswetgeving

wordt opgenomen, maar niet op het daadwerkelijk treffen van beschermende maatregelen.

Het onderzoek van Takacs is voor latere perioden voortgezet door Feigenbaum en Willett (1985) en, in enigszins andere vorm, door Salvatore (1987). De uitkomsten van deze onderzoeken wijzen evenals bij Takacs op een dominerende invloed van binnenlandse factoren op de protektionistische druk.

Tegenover de onderzoeken à la Takacs staat het onderzoek van Clifton (1985), waarvan de uitkomsten wel de hypothese van Bergsten en Williamson lijken te ondersteunen. Clifton ontbindt de relatie tussen reële-wisselkoersontwikkelingen en protektie in twee deelrelaties. In de eerste leidt een reële appreciatie tot een snellere toename van de importpenetratie dan normaliter op grond van de groei van de internationale handel zou worden verwacht. De tweede heeft betrekking op de relatie tussen toename van de importpenetratie en toenemende protektie. Clifton gaat ervan uit dat de tweede deelrelatie voldoende empirische steun ondervindt vanuit het onderzoek van onder anderen Cline (1984), zodat hij zich kan concentreren op de eerste deelrelatie. Hij onderzoekt de relatie voor vier beschermde sectoren in drie landen (Verenigde Staten, Verenigd Koninkrijk en Bondsrepubliek Duitsland) met behulp van regressie-analyse op basis van kwartaalgegevens over de periode 1963-1980. In acht van de twaalf gevallen wordt een significante invloed in de verwachte richting gevonden van de reële wisselkoers op de importpenetratie. Het verband komt het duidelijkst naar voren bij de Verenigde Staten en de Bondsrepubliek. Er is echter kritiek mogelijk op de door Clifton gehanteerde specificatie van de regressievergelijkingen. Als een reële appreciatie via toenemende importpenetratie leidt tot meer protektie zal dit gevolgen hebben voor het verband tussen de reële wisselkoers en de importpenetratie in volgende perioden. De beschermende maatregelen zullen immers het effect van een nieuwe appreciatie op de invoer afzwakken. Aldus zouden in de regressievergelijkingen de protektiemaatregelen zelf moeten worden opgenomen. Pogingen van Clifton om dit te doen door het opnemen van dummy-variabelen waren evenwel, op één uitzondering na, niet succesvol.

Ook het hiervoor reeds aangehaalde onderzoek van Destler en Odell (1987, 196-201) naar de tegenkrachten tegen protektie lijkt steun te geven aan de hypothese van Bergsten en Williamson. Omdat de beweging tegen protektie altijd een reactie vormt op lobby's die zich voor protektie beijveren, kunnen de determinanten van anti-protektie ook worden geacht een aanwijzing te geven over de krachten achter pro-protektionistische stromingen. Destler en Odell vinden in dit verband, met behulp van de LOGIT-techniek, een zeer significante invloed van de reële dollarkoers.

Het empirisch onderzoek overziende moet worden gekonkludeerd dat voornog geen sprake is van een solide empirische onderbouwing van de hypothese van Bergsten en Williamson. Dit is niet in de laatste plaats het gevolg van de problemen die het adequaat meten van protektionisme met zich mee-

brengt. Zo wordt in de hiervoor besproken onderzoeken in de lijn van Takacs als maatstaf gebruikt het *aantal malen* dat een beroep wordt gedaan op de ontsnappingsklausule in de Amerikaanse handelswetgeving. Dit is een gebrekkige maatstaf omdat daarin niet de intensiteit en de reikwijdte van de eruit voortvloeiende protektiemaatregelen tot uitdrukking komt. Voorts komen in deze maatstaf niet de protektiemaatregelen tot uitdrukking die typerend zijn voor het 'nieuwe protektionisme', namelijk maatregelen die worden getroffen buiten de geldende internationale regels om, zoals 'vrijwillige' exportbeperkingen.

4 Besluit

Hoewel de relatie tussen de overwaardering van de dollar in de eerste helft van de jaren tachtig en het in dezelfde periode toenemen van het protektionisme in de Verenigde Staten op het eerste gezicht duidelijk aanwijsbaar lijkt te zijn, is het tot nu toe moeilijk gebleken deze relatie op bevredigende wijze empirisch vast te stellen. Een konklusie die wel toelaatbaar kan worden geacht is dat overwaardering van een valuta een belangrijke *additionele* kracht in de richting van protektie kan vormen, naast reeds aanwezige krachten zoals die met name voortvloeien uit lange-termijnverschuivingen in concurrentieposities.

Een andere vraag is in hoeverre protektie als reactie op overwaardering van een valuta uit welvaarts-theoretisch oogpunt gerechtvaardigd is. Het antwoord op deze vraag levert minder problemen op. Protektie is in dit geval maximaal een naastbeste oplossing; de optimale oplossing wordt gevormd door het wegnemen van de bronnen van de overwaardering. Wat dat betreft lijkt de met het Plaza-akkoord van september 1985 ingeslagen weg van een tussen de belangrijkste industrielanden gekoördineerde wisselkoerspolitiek om de overwaardering van de dollar te doen verdwijnen een gunstig teken te vormen. Een probleem dat de Groep van Vijf evenwel niet kan bestrijken is dat van de wisselkoerspolitiek van niet-deelnemende landen, waarbij vooral de wisselkoerspolitiek van Zuidoostaziatische NICs zoals Korea en Taiwan tot het voortduren van handelspolitieke spanningen met de Verenigde Staten heeft geleid. In dit verband kan men zich overigens de vraag stellen of (het dreigen met) protektie tegen deze landen om ze te bewegen hun beleid aan te passen niet gerechtvaardigd zou kunnen zijn. Het grote gevaar van het toepassen van een dergelijk protektie-argument is evenwel, dat als de dreiging niet tot de gewenste reactie bij de tegenpartij leidt en deze daarentegen vergeldingsmaatregelen neemt, gemakkelijk een proces op gang kan komen dat uitmondt in een handelsoorlog (vgl. o.a. Cline, 1983, 136-137).

Wordt ten slotte meer in het algemeen stilgestaan bij het huidige en in de naaste toekomst te verwachten handelspolitieke klimaat in de Verenigde Staten, dan dient te worden geconstateerd dat sprake is van tegengestelde signalen. Enerzijds werd vorig jaar de *Omnibus Trade and Competitiveness Act* van kracht, die de mogelijkheid biedt tot protektionistische tegenmaatregelen

tegen 'oneerlijke' buitenlandse handelspraktijken; anderzijds werd zeer recentelijk, na een eerdere mislukking, die onder meer voortvloeide uit de harde Amerikaanse opstelling inzake de landbouwsubsidies, alsnog in het kader van de Uruguay-ronde van de *General Agreement on Tariffs and Trade* (GATT) overeenstemming bereikt over de uitgangspunten voor het vervolg van de onderhandelingen², die uiteindelijk moeten leiden tot het terugdringen van het protektionisme. De moeizame totstandkoming van het akkoord en de omvang van de voor eind 1990 op te lossen problemen op de maar liefst 15 gespreksterrainen betekenen evenwel dat het nog te vroeg is om van een ommekeer in het handelspolitieke klimaat te spreken.

Literatuur

- Balassa, B. en J. Williamson, 1987, *Adjusting to Success: Balance of Payments Policy in the East Asian NICs*, Policy Analyses in International Economics, nr. 17, Washington, D.C.
- Baldwin, R.E., 1985, *The Political Economy of U.S. Import Policy*, Cambridge, Mass.
- Bergsten, C.F., en J. Williamson, 1983, Exchange Rates and Trade Policy, in W.R. Cline (red.), *Trade Policy in the 1980s*, Washington, D.C., 99-120
- Branson, W.H., 1987, Sources of Misalignments in the 1980s, Paper gepresenteerd op de NBER-conferentie *The Misalignment of Exchange Rates: Effects on Trade and Industry*
- Clifton, E.V., 1985, *Real Exchange Rates, Import Penetration, and Protectionism in Industrial Countries*, IMF Staff Papers, 32, 513-36.
- Cline, W.R., 1983, 'Reciprocity': A New Approach to World Trade Policy?, in: W.R. Cline (red.), *Trade policy in the 1980s*, Washington, D.C., 121-58
- Cline, W.R., 1984, *Exports of Manufactures from Developing Countries*, Washington, D.C.
- Corden, W.M., 1974, *Trade Policy and Economic Welfare*, Oxford
- Corden, W.M., 1987, *Protection and Liberalization: A Review of Analytical Issues*, IMF Occasional Paper nr. 54, Washington, D.C.
- Destler, I.M., 1986, *American Trade Politics: System under Stress*, Washington, D.C. en New York
- Destler, I.M., en J.S. Odell, 1987, *Anti-Protection: Changing Forces in United States Trade Politics*, Policy Analyses in International Economics, nr. 21, Washington, D.C.
- Feigenbaum, S., en T.D. Willett, 1985, Domestic versus International Influences on Protectionist Pressures in the United States, in: S.W. Arndt e.a. (red.), *Exchange Rates, Trade, and the U.S. Economy*, Cambridge, Mass., 181-90.
- Frey, B., 1985, The Political Economy of Protection, in: D. Greenaway (red.), *Current Issues in International Trade*, Basingstoke en Londen, 139-157
- IMF, 1984, *Exchange Rate Volatility and World Trade*, IMF Occasional Paper nr. 28, Washington, D.C.

2. Vergelijk het verslag in het NRC-Handelsblad van 10 april 1989 op bladzijden 1 en 17.

- Kelly, M. c.a., 1988, *Issues and Developments in International Trade Policy*, IMF Occasional Paper nr. 63, Washington, D.C.
- McKinnon, R.I., 1987, Protectionism and the Misaligned Dollar: The Case for Monetary Coordination, in: D. Salvatore (red.), *The New Protectionist Threat to World Welfare*, New York etc., 367-88
- Krauss, M.B., 1978, *The New Protectionism*, New York
- Pen, J., 1988, Hysterese!, *Economisch Statistische Berichten*, 73, 535
- Salvatore, D., 1987, Import Penetration, Exchange Rates, and Protectionism in the United States, *Journal of Policy Modeling*, 9, 125-41
- Takacs, W.E., 1981, Pressures for Protectionism: An Empirical Analysis, *Economic Inquiry*, 19, 687-93.
- Williamson, J., 1985, *The Exchange Rate System*, Policy Analyses in International Economics, nr. 5, Washington, D.C.