

1980

Voorstudies
en achtergronden

Exportbeleid en sectorstructuurbeleid

Preadviezen bij het Rapport plaats en toekomst
van de Nederlandse industrie

Bibliothec Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid
Plaza 1313 nr. 2 2514 JN 's-Gravenhage
Postbus 20004 2300 EA 's-Gravenhage
Telefoon: 070-614031 telex: 4452

BIBLIOTHEEK Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid	
class.	:
stamboek:	

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1. INLEIDING	1
M.C.E. van Gendt en A. van der Zwan	
2. HET EXPORTBELEID	15
A.J. Basoski	
3. EXPORTBEVORDERING, MEER EENVOUD, MINDER KOSTEN	49
A. Kalff	
4. DE WERELDECONOMIE EN NEDERLAND IN DE TACHTIGER JAREN	67
J.C. Ramaer	
5. SECTORSTRUCTUUR- EN HANDELSBELEID	87
L.B.M. Mennes	
6. THE EXCHANGE RATE AND MEDIUM-TERM ECONOMIC POLICY IN THE NETHERLANDS	121
A.P. Budd	
7. ENKELE GEDACHTEN OVER NEDERLAND, TOEKOMST EN WERELDECONOMIE	201
F. Racké	

INLEIDING

ENKELE VRAAGPUNTEN BETREFFENDE HET EXPORTBELEID

1. Onze exportpositie

De exportpositie van Nederland is op dit moment niet erg rooskleurig en ook de vooruitzichten kunnen niet als gunstig worden aangemerkt. Weliswaar heeft Nederland in de periode 1953-1973 voor wat betreft de ontwikkeling van de invoer- en uitvoervolumina van goederen en diensten zijn aandeel in de wereldhandel kunnen vergroten, vanaf 1973 heeft de Nederlandse export geen gelijke tred kunnen houden met de ontwikkeling van de wereldhandel.

Er worden verschillende verklaringen aangevoerd voor deze recente teruggang in de uitvoerprestatie zoals de stagnatie van de wereldconjunctuur, het hoge (loon)kostenniveau in Nederland, de fluctuerende grondstoffenprijzen en het protectionisme in andere landen.

De verschillende verklaringen, die waarschijnlijk allen een grond van waarheid bevatten zonder dat er één als voldoende voor de verklaring van de exportstagnatie kan worden aangewezen, kunnen worden ondergebracht in een drietal clusters, te weten: internationale vraagontwikkeling, de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven en het handelspolitieke kader. Bijzondere aandacht wordt veelal geschonken aan de gewijzigde wisselkoersverhoudingen als verklaringsgrond en meer specifiek de rol die het aardgas heeft gespeeld bij de opwaardering van de gulden ten opzichte van andere buitenlandse valuta. Afgezien van algemene maatregelen ter verbetering van de economische ontwikkeling in eigen land die ook positief moeten uitwerken op de export, moet er tevens meer specifiek worden gekeken naar mogelijkheden om de export van Nederlandse goederen en diensten een nieuwe impuls te geven. Hiertoe is het nodig een nieuwe conceptie van het exportbeleid te ontwikkelen. Hoewel wij van mening zijn dat het zogenaamde exportbevorderingsbeleid daarbij zeker aan de orde moet komen, is het toch van belang er op te wijzen dat een exportbeleid nieuwe stijl verder gaat dan het verbeteren van het exportbevorderingsbeleid. Met name het feit dat men via een actieve aftasting van buitenlandse markten zicht probeert te krijgen op een gewenste exportstructuur die mede van invloed zal zijn op de produktiestructuur is hierbij van belang.

Het exportbeleid wordt, in dat licht gezien, tevens sectorstructuurbeleid. Ook zal bij een heroverweging van het exportbeleid aandacht moeten worden geschonken aan de spreiding van de export zowel naar afzetgebieden als naar produktgroepen. De vraag doet zich voor in hoeverre de specifieke samenstelling van de Nederlandse uitvoer en de specifieke landenoriëntatie een rol heeft gespeeld bij het teleurstellend uitvoerverloop.

Bovengenoemde overwegingen vormen de inleiding tot het formuleren van een aantal vragen met betrekking tot de geografische spreiding van de export (par. 5), de spreiding naar produktgroepen (par. 6), de positie van de gulden als echte of vermeende verklaringsgrond voor de huidige

stagnatie in de Nederlandse export (par. 7); de terugkoppeling van exportstructuur op produktiestructuur (par. 8) en het exportbevorderingsbeleid (par. 9). Echter daaraan voorafgaand zullen wij ook enkele vragen formuleren over het open karakter van de Nederlandse economie (par. 2 en 3) en over de relatie tussen exportstimulering en importsubstitutie c.q. behoud van de thuishmarkt (par. 4).

2. Hoe structureel is de openheid van de Nederlandse economie?

De mate van openheid van de economie kan worden beschreven met behulp van kengetallen. Een belangrijk kengetal wordt gevormd door de import respectievelijk export als percentage van het bruto nationaal produkt; nadere detaillering en nuancering is mogelijk zoals een onderverdeling van import- en exportquoten naar consumptie van gezinshuishoudingen, bruto-investeringen in vaste activa van bedrijven en overige finale bestedingscategorieën. Om te beoordelen of de openheid van onze economie een structureel karakter heeft, is het nodig te komen tot een identificatie van de structuurbepalende factoren en tot een vaststelling van hun waarde. Met andere woorden, de vraag is: welke factoren beïnvloeden het open karakter van onze economie?

Als belangrijkste factoren kunnen worden genoemd:

- a. de omvang van ons land: oppervlakte en bevolking;
- b. de ligging van ons land ten opzichte van de ons omringende landen;
- c. de know-how die ons land heeft opgebouwd en die o.a. te maken heeft met de functie die ons land van oudsher als internationaal transportknooppunt heeft gehad;
- d. de comparatieve voordelen in de richting van de doorvoer met de daaraan gekoppelde veredelingsfunctie.

Ten aanzien van de veredelingsfunctie kan worden opgemerkt dat deze historisch wellicht als afgeleide van de ligging kan worden beschouwd, maar dat het de vraag is of ligging op dit moment ook nog onontkoombaar tot de veredelingsfunctie leidt. Los van deze vraag geldt dat de historische ontwikkeling in elk geval een verzelfstandiging van deze structuurbepalende factor heeft bewerkstelligd.

Afgezien van een beschouwing over het open of gesloten karakter van onze economie in het algemeen, doet de vraag zich voor of de kengetallen die de mate van openheid beschrijven, kunnen worden gedifferentieerd naar sectoren zoals: primaire sector (landbouw, delfstoffen); manufacturing sector (consumptiegoederen, intermediaire goederen, equipment); dienstverlenende sector.

3. Welke niet-structurele factoren zijn mede van invloed op de openheid van de Nederlandse economie?

Naast de structurele ontwikkeling zijn er ook golfbewegingen in de internationalisering van het economisch verkeer bespeurbaar. Tendenties van liberalisering enerzijds en protectie en zelfvoorziening anderzijds wisselen elkaar af.

De huidige economische situatie, die wordt gekenmerkt door een verscherping van de internationale concurrentie en onzekerheid met betrekking tot de toekomst kan vooral landen met een betalingsbalanstekort er toe brengen concurrentievervalsende maatregelen zoals exportsteun en importbeperking te hanteren. Onder deze omstandigheden is het mogelijk dat de liberalisering van het handelsverkeer geweld wordt aangedaan en protectionisme de kop opsteekt; dit alles ondanks het internationaal overleg in bijvoorbeeld EEG en GATT.

Een belangrijke vraag is, op welke wijze deze golfbeweging van liberalisering en protectionisme voor de komende jaren 1985/1990 moet worden ingeschat en welke factoren hierop van invloed zullen zijn?

Nederland is zelf altijd een voorstander geweest van een liberaal handelsverkeer, hetgeen als gevolg van het open karakter van onze economie en de daarmee samenhangende noodzakelijke afhankelijkheid van de invoer en uitvoer van goederen en diensten begrijpelijk is. Als gevolg hiervan heeft Nederland zich altijd verzet tegen invoering van niet gerechtvaardigde beperkingen in het internationale handelsverkeer gericht op de eenzijdige bescherming van nationale belangen.

Echter internationale ontwikkelingen op het gebied van het handelsverkeer (zoals verborgen subsidies, fiscale faciliteiten en verzekeringsfaciliteiten) kunnen deze opstelling van Nederland beïnvloeden in de zin dat men moet overwegen of de stimulering van de export verder dient te gaan dan waartoe men op grond van eigen principes is geneigd. Met andere woorden het protectionisme in het buitenland kan vragen om eigen stimulerende exportmaatregelen ter compensatie. Het kan zelfs van belang zijn de vraag te stellen of Nederland in een dergelijke situatie wel een "reactief" beleid moet voeren, dat wil zeggen moet reageren op mogelijke toekomstige gebeurtenissen. Een "proactief" beleid is denkbaar, waarbij men nu reeds anticipeert op het externe economische beleid van de belangrijkste markteconomieën, ontwikkelingslanden en staatshandellanden.

De vraag die zich voordoet is op welke wijze Nederland moet reageren op deze ontwikkelingen, met name als protectie en zelfvoorziening aan gewicht winnen? Tevens is het van belang vast te stellen welke strategische overwegingen Nederland bij een standpuntbepaling ter zake moet betrekken?

4. In hoeverre moet een exportbeleid tevens inspelen op het behoud van de thuishmarkt en importsubstitutie?

Een indicator voor de stagnatie van de Nederlandse economische ontwikkeling is ongetwijfeld de wijze waarop de Nederlandse export zich heeft ontwikkeld in verhouding tot de wereldhandel.

Echter een andere indicator die nog verontrustender is en ook de exportpositie beïnvloedt, betreft de invoerpenetratie op de binnenlandse markt. Het achterblijven van de groei van de binnenlandse afzet bij de expansie van de binnenlandse markt, impliceert een daling van de zelfvoorzieningsgraad op de binnenlandse markt.

Met andere woorden de Nederlandse economie ondervindt de laatste jaren een sterke concurrentie aan de invoerkant. In enkele bedrijfstakken waaronder de traditionele ambachtelijke sector zoals de schoen- en meubelindustrie is het verlies van de thuismarkt bepaald schokkend geweest. Hierbij moet bovendien worden opgemerkt dat het verlies van de thuismarkt niet werd gevolgd door, of kon worden toegeschreven aan importen uit de lage loonlanden. Ware dit laatste het geval geweest dan zou tenminste aansluiting zijn gevonden bij de doelstelling om te komen tot een meer rechtvaardige internationale arbeidsverdeling. Echter de verdringing van de binnenlandse markt werd veroorzaakt door de hoogontwikkelde industrielanden (met name West-Duitsland) in plaats van door lage loonlanden.

Het feit dat de thuismarkt onder druk staat, betekent een grote bedreiging voor de versterking van de export en kan zelfs leiden tot een aantasting van de exportbasis. De Nederlandse industrie wordt veelal gedwongen compensatie te zoeken in het buitenland voor verminderde expansiemogelijkheden thuis. Echter de winstgevendheid van de op export gerichte industrieën komen onder druk te staan als gevolg van de verminderde groei van de wereldhandel en de internationaal bepaalde uitvoerprijzen die de binnenlandse kostenstijgingen slechts gedeeltelijk kunnen wegnemen.

De trendmatige achteruitgang van de thuismarkt kan de exportbasis aantasten, daarentegen is de concurrentiekracht op de binnenlandse markt ten opzichte van concurrerende invoer juist een indicatie voor de exportmogelijkheden waarover men beschikt. *De vraag die kan worden gesteld is of een behoud van de thuismarkt in bepaalde sectoren niet een noodzakelijke voorwaarde vormt voor het behoud c.q. de versterking van de positie op de exportmarkt?*

Behalve het behoud van de thuismarkt zou men bij de versterking van de exportpositie ook de imports substitutie moeten betrekken. Enerzijds geldt dat een verslechtering van de betalingsbalans als gevolg van verminderde exporten bestreden kan worden met behulp van imports substitutie, anderzijds kan er echter sprake zijn van complementariteit tussen imports substitutie en exportstimulering. In dat laatste geval beoogt de imports substitutie de ontwikkeling met betrekking tot de export te stimuleren (de zogenaamde dynamische imports substitutie). *In hoeverre dient export- en importbeleid samen te gaan dat wil zeggen dat de positie op de wereldmarkt onder bepaalde omstandigheden gunstig kan worden beïnvloed door de thuismarktpositie?*

Het behoud van de thuismarkt en imports substitutie kan impliceren dat zich een despecialisatie in de economische ontwikkeling van ons land gaat voordoen.

Met andere woorden het kan betekenen dat comparatieve voordelen die tot een bepaalde produktiestructuur hebben geleid (bijv. het belang van de veredelingsfunctie), niet langer volledig worden uitgebuit.

De vraag is echter of tegenover het niet volledig uitbuiten van comparatieve voordelen, andere voordelen staan, zoals:

- a. spreiding van risico's door een portfolio politiek;*
- b. regeneratievermogen in geval van verstoringen/veranderingen in de structuur van de wereldhandel?*

5. Is de geografische spreiding van de Nederlandse export niet te gering?

Qua geografische spreiding wordt de Nederlandse export onmiskenbaar gekenmerkt door een grote en over de afgelopen jaren toenemende concentratie op Europa en met name op de EEG-landen. Zo ging in 1977 ruim 80% van de uitvoer naar Europa, waarbij vooral West-Duitsland met 30% een zeer belangrijke plaats inneemt. De export naar andere sterk geïndustrialiseerde landen zoals Japan, de Verenigde Staten en Oost-Europa is gering. In het algemeen kan men stellen dat onze uitvoer buiten Europa van zeer bescheiden aard is, ondanks het feit:

- a. dat deze buiten-Europese landen wel naar ons land exporteren;*
- b. dat deze landen, zoals bijvoorbeeld de ontwikkelingslanden, over een behoorlijke importcapaciteit beschikken, dat wil zeggen hun import zal vanwege een inhaalvraag naar verwachting relatief sterk stijgen.*

Voor de toekomst wordt vrij algemeen verwacht (1) dat het belang van Europa binnen de wereld als gevolg van de bevolkingsontwikkeling en het industrialisatiepatroon aan belang zal inboeten. De internationale concurrentie zal zich daarom gaan richten op andere landen en het is in dat licht van belang dat Nederland alert is op nieuwe snelgroeiende exportmarkten. De groeimarkten voor bijvoorbeeld de kapitaalgoederenindustrie zijn de OPEC-landen, de niet olie-exporterende ontwikkelingslanden en Oosteuropese landen.

Is in het licht van toekomstige ontwikkelingen met betrekking tot bijvoorbeeld de wereldbevolking en de wereldmarkten, een eenzijdige geografische spreiding van de export niet als een zwakte te beschouwen? Hoewel een geografische spreiding van de export alleen al vanuit het oogpunt van spreiding van risico's gewenst is, moet toch de vraag worden beantwoord of een concentratie op enkele landen niet een onontkoombaar gegeven is voor een land als Nederland; dit in verband met de ligging van ons land (vooral de geografische afstand tot West-Duitsland), de functie in het internationaal vervoer van goederen en de omvang van ons land.

Ten slotte dient men zich af te vragen in hoeverre Nederland nog zelfstandig op de internationale markt kan opereren vooral in verband met de grootschalige produktie die dit veelal vereist.

(1) Zie bijvoorbeeld W. Leontief et al., *The Future of the World Economy*, U.N., New York; A. Danzin, *Science and the Renaissance of Europe*, CERD dec. 1977.

Indien maatregelen van overheidszijde met betrekking tot gebundelde exportinitiatieven en garantieregelingen voor de voorbereidingskosten van turnkey-projecten onvoldoende effectief blijken te zijn, kan men worden gedwongen om te zien naar andere maatregelen zoals internationale samenwerkingsovereenkomsten en -verbanden. Het is zelfs denkbaar dat Nederland zijn deel van de groei van het handelsverkeer naar nieuwe afzetgebieden moet verwerven via de export naar belangrijke industrielanden (zoals West-Duitsland) in de vorm van toelevering.

Aparte aandacht moet worden geschonken aan de relatie tussen de ontwikkelingssamenwerking en het exportbeleid. Er is sprake van een continuum met als ene extreem de totale onafhankelijkheid tussen ontwikkelingssamenwerking en exportbeleid en als andere extreem een nauwe verwevenheid en zelfs een onderschikking van hulpverlening aan exportbevordering. *Tussen deze twee extremen zijn velerlei opties denkbaar en de vraag die zich voordoet is welke mogelijkheden er zijn voor een integrale benadering van ontwikkelingssamenwerking en exportbeleid?*

Ten aanzien van de bilaterale financiële hulp is het denkbaar dat - mede op grond van soortgelijke ontwikkelingen in het buitenland - een besteding van deze gelden in Nederland wordt gestimuleerd. Ten aanzien van de multilaterale hulp kan worden gedacht aan een intensieve voorlichting in ontwikkelingslanden om te bevorderen dat Nederland een belangrijke rol kan spelen bij het verwerven van opdrachten. Als concreet voorbeeld van raakvlakken tussen ontwikkelingssamenwerking en exportbeleid kan worden gewezen op de recente faciliteiten van f 100 miljoen voor de cofinanciering van ontwikkelingsrelevante exporttransacties.

6. Is de samenstelling van het exportpakket qua produktgroepen niet te eenzijdig?

Als men een decompositie van de export naar produktgroepen uitvoert, dan valt op dat de Nederlandse export sterk is gericht op:

- a. aardolie/bulkchemie;
- b. staal;
- c. elektrotechniek;
- d. landbouwprodukten.

a. en b. Zijn intermediaire goederen. De geringe spreiding naar produktgroepen maakt de Nederlandse export kwetsbaar; deze kwetsbaarheid wordt nog vergroot door de geringe waardetoevoeging die exportbedrijven plegen.

De "equipment" in eigen totaliteit is in het Nederlandse produktie-zowel als exportpakket uitgesproken zwak, ook in vergelijking met landen als België (1).

Voor de toekomst verwacht men algemeen:

- een afnemend aandeel van ontwikkelde industrielanden in intermediaire goederen;
- een toenemend aandeel van die landen in "equipment".

Deze verschuiving staat in verband met de wijzigingen die zich voordoen in het mondiale industrialisatiepatroon. Uitgaande van de GATT hiërarchie zullen hierbij de ontwikkelde landen zich in toenemende mate gaan richten op kennis-, kapitaal- en scholingsintensieve industrieën, terwijl de nieuw opkomende industrielanden zich richten op de kapitaalintensieve en middelmatig arbeidsintensieve produktie. Japan past zijn export welbewust en dynamisch aan deze hiërarchie aan (1).

Zou deze ontwikkelingslijn - uiteraard met inachtneming van onze eigen comparatieve voordelen en specifieke tradities - ook voor Nederland niet een zekere dwingende betekenis hebben?

Het bewerkstelligen van een grotere spreiding van de export naar produktgroepen, zal tevens moeten betekenen een verschuiving naar hoogwaardiger activiteiten (bijvoorbeeld: de kapitaalgoederenindustrie, het geven van nieuwe inhoud aan de veredelingsfunctie). In samenhang met de geografische spreiding betekent dit tevens dat wordt gestreefd naar een verbetering van de verhouding tussen kwaliteit en prijs en naar een verbetering van de relatieve kostensituatie. Een structuurverbetering van de export kan op deze wijze gepaard gaan met een rendementsverbetering van het exporterende bedrijfsleven.

In het kortelings verschenen Centraal Economisch Plan wordt de opvatting bestreden dat de recente verslechtering van de handelsbalans (1977/1978) aan het exportpakket te wijten zou zijn; de positie van de gulden wordt als oorzaak aangewezen. Deze redenering wordt mede gegrond op interne nota's van het Ministerie van Economische Zaken aangaande de concurrentie-analyse. Daarin wordt overigens geen aandacht besteed aan de concurrentiepositie met betrekking tot de niet-EEG-landen.

De redenering gaat trouwens voorbij aan de mogelijkheid dat zwakte van het pakket pas manifest wordt ingeval van scherper wordende concurrentieverhoudingen.

7. In hoeverre heeft de harde gulden de Nederlandse exportpositie verslechterd?

Sommige waarnemers spreken met betrekking tot de positie van de gulden van een anomalie dat wil zeggen een positie die door de onderliggende economische structuur niet wordt gerechtvaardigd. De harde positie wordt als nadelig beschouwd voor de export terwijl het tevens met zich meebrengt dat de penetratie van het buitenland op de binnenlandse markt sterker is dan de penetratie van Nederland op buitenlandse markten. Zowel een appreciatie als een devaluatie van de gulden kan voor de industriële structuur op langere termijn zijn gevolgen hebben. Hierbij moet ook worden gelet op de differentiële effecten op sectoren, dat wil zeggen op effecten die kunnen differentiëren in verband met

(1) Asia's New Giant, How the Japanese Economy works; The Brookings Institution, 1978, blz. 409.

verschillen in marktpositie, kostenstructuur, importquoten etc. van de diverse sectoren. De mogelijke differentiële effecten als gevolg van een verandering in de positie van de gulden hebben niet alleen een lange termijnkarakter maar hebben ook een actueel effect op de concurrentiepositie.

Wat dit laatste betreft is het duidelijk dat de positieve effecten van een devaluatie op de export moet worden afgewogen tegen een stijging van de importprijzen en de inflatie die hieruit kan voortvloeien. De voordelen van een devaluatie kunnen dus wegebben.

Dit betekent dat men niet te snel de harde gulden als verklaringsgrond voor de stagnerende export moet aanwijzen en dat men nog minder snel moet denken dat dit proces omkeerbaar is.

Terugkerend naar de lange termijn-effecten van de positie van de gulden is de vraag hoe men over de muntwaarde moet oordelen in het licht van de structuurpolitiek. Tevens dient men hieraan te koppelen de vraag naar de gevolgen van het Europese Monetaire Stelsel (EMS) op de positie van de Nederlandse gulden en de doorwerking hiervan op de exportpositie. Men kan stellen dat de harde gulden een gegeven is waarmee men moet leren leven en dat de produktiestructuur zich hierbij moet aanpassen. Als men echter overgaat tot devaluatie, moet men zich ervan bewust zijn dat automatische herstelmechanismen afwezig zijn. Een devaluatie kan alleen effectief zijn als het wordt omgeven door structurele aanvullende maatregelen. In Zweden werd de devaluatie omgeven met een dergelijk aanvullend beleid (loon-, werkgelegenheids- en begrotingsbeleid) (1).

Welke differentiële effecten op sectoren moeten worden verwacht van appreciatie respectievelijk depreciatie op sectoren? Deze effecten kunnen onder andere verschillen in verband met elasticiteitsverschillen.

Wat moet men denken van redeneringen dat de wal (economische positie) het schip (valuta) wel zal keren en dat tekorten op de betalingsbalans wel moeten leiden tot waardevermindering van de gulden. Is het gevaar dan niet groot dat men afglijdt naar "Engelse toestanden"?

Hoe moet in dit kader worden geoordeeld over opdoemende geluiden om de grote gaten in de betalingsbalans (auto's en toerisme) te stoppen door middel van afremming van de bestedingen met behulp van bijzondere heffingen?

Onlangs is het EMS van kracht geworden. Welke zijn de gevolgen van een grotere stabiliteit in de wisselkoersen, waartoe het EMS aanleiding geeft, op de ontwikkeling van het internationale handelsverkeer?

8. Welke lijnen van een exportbeleid nieuwe stijl kan men nu uitzetten?

De belangrijkste lijnen van een exportbeleid nieuwe stijl betreffen de terugkoppeling van exportstructuur naar produktiestructuur, waarbij tevens rekening wordt gehouden met de geografische spreiding van de export. Het sectorstructuurbeleid moet een internationale dimensie krijgen en beter aansluiten bij het exportbeleid.

Als men de structuur en de geografische spreiding van de export wil verdisconteren in het te voeren beleid zal het huidige beleid zijn globale karakter dienen te verliezen en veel specifiekere moeten worden in het aftasten van mogelijkheden op de wereldmarkt. In plaats van het uitgangspunt te kiezen bij de bestaande produktiestructuur om vandaar uit de exportstructuur te bezien, moet veeleer worden gekeken naar een wenselijke exportstructuur gezien de potentiële buitenlandse afzetmogelijkheden. De marketingfunctie speelt hierbij een belangrijke rol en een weloverwogen marktselectie gevolgd door een doelgerichte marktpenetratie lijkt onontbeerlijk.

In hoeverre dient het exportbeleid niet tevens sectorstructuurbeleid te zijn, dat wil zeggen het krachtig bevorderen van de ontwikkeling van bedrijven en bedrijfstakken met toekomstwaarde op de wereldmarkt?

Men moet zich bewust zijn van de grenzen waarbinnen men de lijnen van een exportbeleid nieuwe stijl kan uitzetten. Nederland maakt bijvoorbeeld deel uit van de EEG en het Nederlands beleid ter zake van de export kan worden gestimuleerd door het EEG-beleid (bijvoorbeeld ondersteuning voor "infant industries") maar kan ook door dit EEG-beleid worden belemmerd. In het algemeen geldt dat de grenzen waarbinnen Nederland zelf vorm kan geven aan zijn exportbeleid zowel van formele als van informele aard kunnen zijn.

Welke grenzen zijn van belang bij een heroverweging van het Nederlandse exportbeleid en welke ontwikkelingen zullen deze grenzen in het komende decennium kunnen beïnvloeden?

In dit verband kan, zonder uitpuittend te zijn, worden gewezen op internationale handelsbesprekingen zoals de Tokioronde, het gelijktrekken van concurrentievoorwaarden tussen EEG-landen en de exportbevorderende maatregelen die in het buitenland, met name in niet-EEG-landen, worden genomen. Als kleine, open industriestaat ondervindt Nederland sterk de gevolgen van het industriebeleid en de handelspolitiek van 's-werelds grootste markteconomieën (de V.S., Japan, de Bondsrepubliek, Frankrijk en Engeland). De politiek van deze landen, en in mindere maar toenemende mate ook die van de belangrijkste OPEC-staten, alsmede het beleid van de Sovjet Unie en de grote, sterk op industriële exportgroei gerichte, ontwikkelingslanden (zoals Brazilië en Mexico), bepaalt de instituties en regels voor het economisch verkeer tussen landen. Deze regels beïnvloeden de grenzen voor het door Nederland te voeren beleid.

9. Hoe zal het exportbevorderingsbeleid inspelen op deze heroriëntatie van het exportbeleid?

Het vigerende exportbevorderingsbeleid heeft overwegend een algemeen karakter en maakt gebruik van globale middelen. Het beleid kan dit karakter ook hebben gezien de ontwikkeling van de internationale vraag, de goede concurrentiepositie van Nederland en de liberalisatie van het handelsverkeer.

Middelen die het exportbeleid ten dienste staan zijn o.a.:

- (i) voorlichting en advisering aan het Nederlandse bedrijfsleven en voorlichting en advisering op buitenlandse markten over Nederland. Als specifieke instrumenten kan gewezen worden op: perspubliciteit, vakbeurzen en jaarbeurzen en missies. Het geven van voorlichting en advies zal veelal vragen om een stuk marktresearch teneinde op deze wijze de kennis over buitenlandse markten en de Nederlandse mogelijkheden om hierop in te spelen te verbeteren. In dit verband is het onder meer van belang te wijzen op de bedrijfstakverkenningen waarin de ontwikkelingen, problemen en mogelijkheden van de verschillende bedrijfstakken worden gezien en waarin tevens aandacht wordt geschonken aan de afzetperspectieven in het buitenland. Ten aanzien van de bedrijfstakverkenningen moet de samenwerking tussen EZ, bedrijfsleven, CPB, NEHEM en COP (in verband met sectorgewijze informatiesystemen) worden gezien;
- (ii) het geven van begeleiding en steun aan het Nederlandse bedrijfsleven. Als specifieke instrumenten kan gewezen worden op: keuze distributiekkanalen en reclamemediã, produktpresentatie en -ontwikkeling, bevordering van uitwisseling van ervaringen op het gebied van de exporttechniek;
- (iii) het geven van begeleiding en steun aan buitenlandse bedrijven en overheidsinstanties die belangstelling hebben voor Nederlandse produkten;
- (iv) exportvoorwaarden: tarifaire en non-tarifaire maatregelen;
- (v) exportfinanciering; als specifieke instrumenten kan gewezen worden op: Export financierings arrangement (EFA) - een regeling tussen de Nederlandsche Bank en de particuliere banken, het Matching Fund op de begroting van EZ, het subsidiëren van gebundelde exportinitiatieven gericht op het openbreken van nieuwe buitenlandse markten (deze initiatieven zijn gericht op bedrijven die tot één sector behoren of die gelijkgerichte, elkaar aanvullende produkten aan dezelfde klantenkring leveren), garantieverlening voor kosten verbonden aan het voorbereiden van offertes van zogenaamde turnkeyprojecten.

De verantwoordelijkheid voor de organisatie van de exportbevordering is zowel in handen van de overheid (EZ) - Dienst voor de Economische Voorlichting en Exportbevordering en BuZa - ambassades en consulaten). Afzonderlijke bedrijven hebben veelal een te kleine ondernemingsomvang om zich actief te betonen. Soms bundelen bedrijven hun krachten hetgeen o.a. resulteert in handelsvoorlichtingsorganisaties.

In hoeverre zal een exportbeleid zoals hier voorgestaan, namelijk een op de export gericht sectorstructuurbeleid met een portfolio-achtige aanpak, ook gevolgen hebben voor de aard van het exportbevorderingsbeleid?

Als voorbeeld van een mogelijke verandering kan worden gewezen op de noodzaak van financierings- en verzekeringsfaciliteiten voor het verkrijgen van grote orders, hetgeen tevens de relatie overheid-bedrijfsleven in meer algemene zin aan de orde stelt.

Welke zullen de prioriteiten dienen te zijn en hoe zal men moeten inspelen op de naar verwachting grootste knelpunten?

Behalve het formuleren van concrete maatregelen ter bevordering van de export, is het van belang te weten welk imago er in het buitenland bestaat over de aard en kwaliteit van het Nederlandse produkt alsmede over de voorwaarden waaronder deze produkten internationaal worden verhandeld.

M.C.E. van Gendt

A. van der Zwan

BIJLAGE

Brief discussionpaper on the exchange rate topic

1. Introduction

1.1 The emphasis in our study is on economic structure and the problem of the exchange rate is thus only partly related to this main issue. But it may still have some vital impact on structural policy.

1.2a The ultimate aim of our study is to arrive at a set of coherent long-term economic goals with adequate policy measures to match these. (The exchange rate policy should be part of this set). Though the study is policy-oriented we want to tackle problems analytically first and to add constraint and restrictions of a practical nature at a later stage.

1.2b This remark seems to be especially in order in relation to the exchange rate issue. In Holland at least economists seem to argue in this matter from points of views that exclude any policy freedom or impact from the outset. On the one hand the opinion is wide-spread that Holland has a small and open economy which, for its policy, is primarily dependent upon Germany. On the other hand the view is hold that once the dutch guilder is over-valued, we have to make the best of it: depreciation cannot be considered because of anticipated wage demands to compensate for the resulting higher import prices. This would lead us to a re-inforcing inflationary process, it is argued. Our position is that we do not want to exclude that our final conclusions will fit these opinions, but only after careful discussion of possible alternatives and after recognizing the price that has to be paid for a certain policy alternative.

2. Analytical questions

2.1 The over-valuation of the dutch guilder seems to be accepted by most observers as a matter of fact and is attributed to the availability of natural gas.

This situation has affected the competitiveness of Dutch firms in industrial and agricultural export markets. Holland has lost share in these markets during the years 1977-1978.

In how far can one infer from these losses - which have not incurred to Germany and Switzerland that happen to have even stronger currencies - that the dutch export position is structurally weak:

- in terms of the range of productfields which are covered (fields which are less promising with view to the near future),

- in terms of the sort of products (price sensitive "bulk" goods in stead of differentiated products) in which Holland has specialized,
- in terms of the range of countries in which exports are concentrated (mainly EEC-countries; hardly in overseas markets),
- in terms of capital goods vs. intermediate goods and consumer goods?

2.2 Is there an empirical or judgemental basis for the assessment of differential effects on industrial structure in response to an over-valued exchange rate? In other words: will some sectors or industries benefit, while others will be hurt; will some sectors or industries be hurt more than others? How will these differential effects - grosso modo - work out in the case of the Netherlands?

2.3 Within OECD-circles it is claimed that with regard to the exchange rate three countries recently stand out as interesting cases for the Netherlands.

- Austria: followed a "hard currency line" and met the consequences by implementing a policy of high investment aimed at the improvement of its international competitiveness. In addition wage increases have been brought in line with rise in productivity.
- Switzerland: followed a "hard currency line" and accepted the implied deflationary effects. It was anticipated that the export position is structurally sound and able to stand up against appreciation (product differentiation). Adaptation was sought in the reduction of the supply of (foreign) labour.
- Sweden: depreciated and followed this up with a "social contract" in order to prevent competitive advantages from leaking away in the form of wage demands and inflation.

To what extent can these examples be regarded as proto-types of alternative exchange rate policies?

Should this "cross-section" be supplemented in order to get a more complete picture of available alternatives?

3. Policy questions

3.1 Which exchange rate policy (or policy alternatives) seem(s) to be the most apt with regard to the present Dutch situation and long-term economic development:

- arguing in terms of countries (economies) which bear resemblance to the Dutch case,
- arguing in terms of economic characteristics which are specific to the Dutch situation,
- arguing in terms of economic aims such as a re-inforcement..and structural improvement of industrial performance in order to meet international competition?

3.2 Which policies are complementary to or conditions sine qua non for such an exchange rate policy? What are the chances for their fulfilment?

3.3 To what extent would depreciation of the dutch guilder, if it were to be considered, be acceptable to the international community; with special reference to:

- possible counter-measures on the part of competitors,
- commitments in accordance with the EMS?

3.4 Is there a policy dilemma due to the following circumstance:

Cooperation in the framework of the EMS implies for the present and near future a hard currency line to be followed by the Netherlands. A sustained high rate of interest seems to be one of the direct consequences of this policy line. This stands in the way of a high level of gross investment in industry to be implemented complementary to a high exchange rate in order to improve productivity and maintain competitiveness.

Is there an inherent dilemma and how could it be overcome?

HET EXPORTBELEID

A.J. Basoski

INHOUDSOPGAVE

Blz.

1. <u>Modernisering</u>	19
2. <u>Opnieuw een valstrik?</u>	28
3. <u>Omkijken en vooruitzien</u>	31
4. <u>Nederland een OPEC-land?</u>	35
5. <u>Export van investeringsgoederen en projecten</u>	37
6. <u>Enige N.E.I.-Onderzoek resultaten</u>	40
7. <u>Export en fiscaliteit</u>	44
8. <u>De W.I.R.</u>	46

"There are at least three reasons for emphasis on modernization. It is safer than trying to stop. It is exciting and rewarding if successful. In most countries it is politically impractical to do anything else."

Herman Kahn.

1. MODERNISERING

Ook voor Nederland geldt naar mijn mening zonder enige twijfel dat alleen modernisering op vrij grote schaal dé remedie is om de zeer sombere economische vooruitzichten voor de tachtiger jaren geen harde werkelijkheid te laten worden.

Modernisering vat ik, ook voor de Nederlandse samenleving, op in de meest brede zin van het woord, en betreft dan zowel de technologie als de organisatorische begeleiding daarvan in de maatschappij.

In dat kader is het ook noodzakelijk alle aandacht te besteden aan een grondige aanpak van enkele wezenlijke knelpunten in onze samenleving, die verdere modernisering bemoeilijken en in sommige gevallen zelfs onmogelijk dreigen te maken.

Tot deze meest wezenlijke knelpunten behoort onder meer het slecht functioneren van de arbeidsmarkt. Het totaal niet op elkaar aansluiten van vraag en aanbod lijkt ook in zeer sterke mate te worden veroorzaakt door grote verschillen tussen gevraagde en aangeboden kwalificaties. Goed lopende bedrijven, die, ondanks onze omvangrijke werkloosheid, geen mensen kunnen aantrekken, vormen even zovele voorbeelden van dit verschijnsel. Slecht lopende bedrijven, die met overheidssteun werknemers waarvoor geen werk meer is in dienst moeten houden, laten een andere ernstige kant van deze zaak zien.

Bij dit alles is de gebrekkige aansluiting van het onderwijs op de behoeften van onder meer het bedrijfsleven een zeer belangrijke factor. Ik meen dat hier voor verschillende vormen van onderwijs zelfs sprake is van een verslechterende situatie.

Voor het moderniseringsvermogen van een land lijkt de mate van prioriteit, die gegeven wordt aan de ontwikkeling van vakbekwaamheid op allerlei gebieden, de doorslaggevende factor. Men zou ook kunnen zeggen dat de, onder meer door bovengenoemde factoren ontstane, spanningen op de arbeidsmarkt een bijzonder ernstige belemmering voor de verdere economische groei betekenen.

Modernisering zou niet alleen het streven van praktische leiders van ondernemingen en hun organisaties moeten zijn. Evenzo zou dit het doel van overheidsinstellingen, werknemers (organisaties) en politici moeten zijn. Niet alleen bedrijven zouden met de risico's van modernisering moeten leven; ook bijvoorbeeld de overheid moet naar mijn mening bereid zijn reeds zekere risico's van modernisatie bij het beheer van de overheidssector te aanvaarden, maar zeker als zij gaat "ondernemen".

En dat doet onze overheid, of wij het daarmee nu politiek wèl of niet eens zijn, de laatste jaren op vrij snel groter wordende schaal. Verbetering van de kwaliteit van onze prestaties zal hèt motto moeten zijn van een land dat, thans reeds meer dan praktisch alle andere landen ter wereld, deze prestaties aan het buitenland moet verkopen. Volgens de beschikbare indicaties en C.P.B.-prognoses zou die afhankelijkheid van het buitenland zelfs nog toenemen. Dit is geen taakstelling, doch een ontwikkeling die eenvoudig als uitdaging van buitenaf op ons afkomt.

Hoe wij het er in dit verband afbrengen hangt in sterke mate af van de vraag in hoeverre en op welke wijze wij in staat zullen blijken onze prestaties te verbeteren en op de ontwikkelingen en behoeften van de wereld te anticiperen en te reageren.

Dit betekent niet dat ons nationale schip daardoor alleen "op hoop van zegen" op de zee van de internationale ontwikkelingen kan varen (1). Hoe immens groot het nog toenemende belang van dit internationale vaarwater voor onze economische ontwikkeling ook is, wij houden onze eigen "binnenzee" als oefenvijver voor de internationale vaart en als het "natte" laboratorium voor het "voorkoken" van prestaties, waar men buitengaats waarschijnlijk belangstelling voor heeft.

De noodzaak van anticiperen en een flexibel inspelen op internationale economische veranderingen maar ook de veranderende behoeften en mogelijkheden in het eigen land, kan niet genoeg aandacht krijgen. Het is immers de enige mogelijkheid om, steeds innoverend, "toekomstwaarden" te creëren voor onszelf en het alsmaar behoeftiger buitenland.

Tot het moment dat de eerste levensbehoeften in verreweg het grootste deel van de wereld, namelijk de ontwikkelingslanden, redelijk bevredigd kunnen worden, is er nog erg veel "te doen". Maar, wil onze rol in de samenwerking met de ontwikkelingslanden blijvende vruchten afwerpen, dan is het ongetwijfeld evenzeer nodig dat de prestaties in ons eigen land moeten kunnen worden opgevoerd en verbeterd.

Vanaf het moment dat in de zogenaamde basic needs van de ontwikkelingslanden kan worden voorzien - en hopelijk ligt dit niet al te ver in het verschiet - zal er, volgens mijn visie, nog veel meer in de wereld "te doen" zijn. Dan zullen waarschijnlijk steeds meer landen in een werkelijk moderniseringsproces kunnen geraken, en ook aan de economieën van de reeds geïndustrialiseerde landen nieuwe stimulansen kunnen bieden.

Misschien is het goed ook op deze plaats nog eens te wijzen op de noodzaak bij het bedrijven van handelspolitiek voortdurend oog te hebben voor de tweezijdigheid van de handel. Bij het bevorderen van onze export moet tegelijkertijd voortdurend zorg worden gedragen voor een vrije bereikbaarheid van de eigen markt. Zonder invoer niet of nauwelijks uitvoer voor een land als het onze! Het belang van de invoer voor de

(1) Prof. Dr. F.W. Rutten: Op hoop van zegen, E.S.B., 8 januari 1979.

Voor de goede orde zij vermeld dat de heer Rutten het bovenstaande in zijn artikel ook niet in die zin heeft gesteld.

Nederlandse uitvoermogelijkheden wordt duidelijk als men bijvoorbeeld denkt aan de ontwikkeling van de in Nederland zo belangrijk geworden mengvoederindustrie. Immers, deze maakte, uitgaande van de invoer van goedkope grondstoffen, een zeker niet in de huidige omvang voorziene export van vlees vanuit Nederland mogelijk. Bovendien zorgt de invoer zelf ook hier te lande voor een groot stuk werkgelegenheid in de haven-, handels-, transport- en andere dienstverlenende sectoren.

Voor het behoud van de in ons land opgebouwde hoogwaardige productiecapaciteit en know-how is het reeds geruime tijd hoogst noodzakelijk dat het internationale instrumentarium tegen duidelijk marktversturende praktijken als dumping en "dual-pricing" sterk wordt verbeterd. Effectiever en krachtiger optreden daartegen in internationaal verband op basis van in de Tokio-ronde afgesproken uitgangspunten, die wellicht nog nadere uitwerking behoeven, is dringend gewenst.

Met de lessen die wij nu in het Westen met de "newly industrialising countries" leren ter zake van herstructureringsproblemen en op het gebied van de handelspolitiek, zullen de geïndustrialiseerde landen van de komende periode in staat moeten kunnen zijn zich doeltreffend aan te passen aan de nieuwe veranderingen die zich dan voltrekken. Althans, daar ga ik ook dan van uit, want:

"The astonishing history of science and technology in the 19th and 20th centuries shows that solutions to the physical needs of society have usually become rapidly available when those needs were perceived as urgent and feasible. Whether for armaments, commerce, exploration, travel or recreation, technology and affluence delivered remarkable solutions within reasonable time periods",

aldus Herman Kahn, e.o., in de zeer lezenswaardige publikatie "World Economic Development: Projections from 1978 to the year 2000" (1), wiens optimisme ter zake ik grotendeels onderschrijf.

Het bovenstaande betekent niet dat het moderniseringsproces, zoals ik het voorsta, zich in Nederland ongestuurd zou kunnen of mogen voltrekken. Integendeel; ik ben van mening dat Nederland met een fundamenteel uitstekende reputatie op een aantal gebieden en in verschillende sectoren, zijn moderniseringsimpulsen, ook en met name die vanuit het buitenland, vooral moet enten op die stammen die nu reeds sterk genoeg lijken om daarop voort te bouwen.

Daarnaast is overigens concentratie nodig op activiteiten die in Nederland zijn verwaarloosd en waarmee wij in komende jaren, mits goed voorbereid en begeleid, de belangrijke aanslagen, die het buitenland via penetratie van onze markt op ons nationale huishoudboekje heeft gepleegd, zoveel mogelijk kunnen afweren. Op dit gebied zal het beleid uiteraard uiterst selectief moeten zijn. Dat vooral ook daarbij een zo nauw mogelijke samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven noodzakelijk is, behoeft mijns inziens geen nader betoog.

(1) Ik baseer mij op de vóóreditie van dit boek, uitgegeven ter gelegenheid van het in het najaar 1978 gehouden congres te Orlando van de Internationale Kamer van Koophandel (I.C.C.).

Het hoeft daarbij niet alleen te gaan om bijvoorbeeld investeringen of het ontwikkelen van andere activiteiten door bedrijven. Het is zeer wel mogelijk en in sommige gevallen zeer wel te verdedigen dat de Staat zelf initiatieven neemt en de helpende hand biedt.

Een voorbeeld daarvan is mogelijk de f 155 miljoen gebonden steun die de Staat thans, in aanvulling op de ca. f 5 à 600 miljoen in vorige jaren, in principe bereid is te verlenen aan Volvo Car B.V. Het gaat hier, volgens een redactioneel commentaar in het N.R.C.-Handelsblad van 31 juli j.l., om een aanloopbedrag (waaraan Volvo A.B. in Zweden nog eens f 76 miljoen toevoegt), dat nodig is voor de verdere ontwikkeling van de in Born (Limburg) gefabriceerde Volvo personenauto 343, en voor de ontwikkeling van een nieuw model. Een ontwikkeling, aldus de in dit terecht kritische artikel van N.R.C.-redacteur Pauwen geciteerde korte mededeling van E.Z., "die optimaal in Nederland zal moeten plaatsvinden". Die binding lijkt erg belangrijk aangezien in dit persartikel verder wordt vermeld dat, aldus de Zweedse president van Volvo, "De produktiviteit bij Volvo Car B.V. de vergelijking met de concurrentie nog niet (kan) doorstaan. Wil dat wel kunnen, dan zal de efficiency 30 tot 35% verbeterd moeten worden. Door rationalisatie in de niet-produktieve sfeer zullen naar schatting 150 personeelsleden in manuren minder nodig zijn dan in het lange termijnplan (1979 tot 1984) wordt aangegeven". Elders in het artikel wordt nog gesteld dat in de toekomst 40 tot 50 banen in de niet-produktieve sector terwille van de efficiency vanuit Nederland naar Zweden zullen moeten verhuizen.

Indien E.Z. maar terdege controleert of aan haar kritieke voorwaarden ter zake van de steun aan de ontwikkeling van de kleine Volvo wordt voldaan, kan hier echter mijns inziens sprake blijven van een gelukkig voorbeeld van overheidssteun, die, gezien de unieke positie van Volvo Car B.V. op onze markt, geen concurrentievervalsing binnen Nederland tot gevolg heeft.

De redenen waarom ik juist op dit voorbeeld vrij gedetailleerd inga, zijn van verschillende aard. Deels zijn die wèl en deels niet kwantificeerbaar. Niet kwantitatief gefundeerd is mijn oordeel dat in een land als Nederland plaats blijft voor een personenwagenindustrie en dit te meer indien de betrokkenen in ons land er in slagen de loonmatiging die de laatste jaren is ingezet te continueren, waardoor de kansen voor meer werkgelegenheid biedende industrieën toenemen. Daarnaast vind ik dat van de Volvo 343 of de opvolger daarvan een kwaliteitsprodukt bij uitstek gemaakt moet kunnen worden. Gezien de energieproblematiek zal de markt voor kleinere personenauto's zeker nieuwe kansen bieden. En dit te meer indien in Nederland en ook elders zou worden overgegaan tot het instellen van hoge bijzondere heffingen op ingevoerde auto's die veel energie gebruiken. In het algemeen ben ik overigens geen voorstander van dit soort heffingen, mede gezien het gevaar van retaliatie door de exporterende landen.

Een flink stuk substitutie voor de miljarden guldens per jaar kostende autoinvoer hebben wij hard nodig. Bovendien kan deze importsubstitutie door middel van een kwaliteitsprodukt van betekenis worden voor onze export op wat langere termijn.

Dat er genoeg ruimte lijkt voor autoproduktie in Nederland op grote schaal is wellicht ook af te leiden uit onderstaande gegevens, die ik ontleen aan de in de publikatie "De Vennootschap Nederland" (Kluwer, Deventer, 1979) opgenomen specialisatie-index voor enkele EEG-landen (1). Deze index geeft redelijk weer wat de relatieve verhouding produktexport en totale export van het land in een sector is. En in elk geval geeft de specialisatie-index goed aan waar wij terrein winnen en waar wij verliezen.

In de automobieliindustrie zijn wij in de EEG verreweg de minst belangrijke producent. Alle overige EEG-landen hebben in de onderzochte jaren hun exportpositie tegenover Duitsland en het V.K. iets kunnen versterken. Als mogelijke oorzaken worden voor ons achterblijven genoemd de hoge loonkosten en een kleine thuismarkt.

Zoals gezegd, waren wij de laatste tijd met de loonkosten op het goede spoor. De, op het moment dat ik deze beschouwing schrijf, nog steeds niet opgeloste ernstige conflicten over de arbeidsvoorwaarden in de Rotterdamse haven mogen echter, ook in verband met de dreiging die daarvan uitgaat voor de loonkosten in het gehele land, in dit verband niet onvermeld blijven. Een uit de hand lopende situatie op de Nederlandse arbeidsmarkt, als gevolg van gebrek aan solidariteit, kan Nederland zich, ook met het oog op onze internationale concurrentiepositie, zeker nu volstrekt niet permitteren.

Of wij met een te kleine thuismarkt te maken hebben is voor mij moeilijk te beantwoorden. In een kleine Nederlandse markt, waar toch nu al zo een 5 miljoen auto's op de weg "staan", maar ook in het buitenland, moeten mogelijkheden voor expansie van een in Nederland gefabriceerd produkt aanwezig zijn. De importcijfers met betrekking tot auto's, die in Nederland verkocht worden, liegen er overigens ook niet om.

Invoer van nieuwe personenauto's

(inclusief BLEU)

C.I.F.-waarde in miljoenen guldens

1974	2.440
1975	3.377
1976	4.091
1977	5.052
1978	5.527

Bron: Maandstatistiek van de buitenlandse handel per goederensoort, C.B.S.; diverse jaargangen.

Zo een invoerwaarde komt ongeveer overeen met de waarde van de huidige aardgasuitvoer. Dus, zo zou men kunnen zeggen, wat wij in het buitenland met ons aardgas verdienen, wordt in Nederland weer aan de invoer van buitenlandse auto's uitgegeven!

Belangrijke factoren, ook in deze branche, zijn mijns inziens zeker de produktiviteit en daardoor de prijs per eenheid, die, mede als gevolg.

(1) Bron: Sectorial Change in the EEC from 1960 to the Recession, EEC, 1975.

van een harde gulden, voor vele mogelijke afzetlanden hoog is in vergelijking met kwalitatief soortgelijke produkten. Ter verdere verbetering van de produktiviteit lijkt het nuttig ook in dit verband een opmerking te maken over mogelijkheden in Nederland om de motivatie te versterken. In de afgelopen jaren is het verkrijgen van grotere vakkennis, welke tot sterkere motivatie leidt, niet optimaal gestimuleerd. Bestaande leerlingstelsels zijn bijvoorbeeld gefrustreerd door het feit dat, als gevolg van de situatie op de arbeidsmarkt, te weinig verschil in beloning bestaat tussen degenen met en diegenen zonder het leerlingstelseldiploma.

Een vergelijkbaar, maar internationaler georiënteerd verhaal zou wellicht over de Nederlandse vliegtuigindustrie geschreven kunnen worden. Ook daarmee, en met name bij de ontwikkeling van nieuwe vliegtuigtypen, zoals de F-29, is de Nederlandse regering terecht intensief betrokken. Laten wij hopen dat ook Fokker de ruimte krijgt om "toekomstwaarden" te ontwikkelen. Juist ook voor een bedrijf als Fokker is het buitengewoon belangrijk dat het Nederlandse instrumentarium op het gebied van de exportfinanciering zodanig wordt aangepast, opdat de voorwaarden van exportfinanciering in dollars, waar de potentiële afnemers om vragen, concurrerend zijn met die van andere vliegtuigleveranciers. Dat is nu, alhoewel er druk overleg over plaatsvindt, nog niet het geval.

Ook in de totale investeringsgoederensector - en met name in de sectoren machines en apparaten - lopen wij achteraan. Gunstige uitzondering is hier de elektrotechnische industrie, waar wij nog steeds tot de leidende landen behoren. Ook hier dreigen wij echter, ook in het Europese verband, wat terrein te verliezen, maar mogelijkheden voor de toekomst worden voor deze sector zonder twijfel nog steeds aanwezig geacht.

Sterk zijn wij ook in de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie, in welke laatste sector wij al vele jaren vooraanstaand zijn, zij het dat wij terrein verliezen aan de BLEU en Duitsland. In de landbouw is Frankrijk na 1963 zeer sterk naar voren gekomen en heeft ons land van de eerste plaats in genoemde specialisatie-index verdrongen.

In eerdergenoemde publikatie "De Vennootschap Nederland" worden voorts nog als kansrijke sectoren genoemd: de industriële dienstverlening (ontwerp- en bouwbureaus, projectmanagement), welke, wanneer daarbij het accent kan worden gelegd op hulp bij financiering, opleiding, milieuvriendelijkheid, energiebesparing en veiligheid, nog kansrijker kunnen worden.

Mogelijkheden voor "De Vennootschap Nederland" worden ook aanwezig verondersteld voor gespecialiseerde activiteiten ter zake van renovatie, reparatie en onderhoud.

De prioriteitenkeuze, waarvan ik hierboven reeds enige elementen aangaf, die vervolgens op blz. 101 e.v. door dr.ir. W.J. Beek e.a. voor Nederland wordt gemaakt, lijkt mij een verdere uitwerking meer dan waard.

Omdat de W.R.R. mij vroeg in mijn bijdrage tot het advies vooral in te gaan op de exportbevordering, maar daarbij ook een verband te leggen naar een sectorstructuurbeleid, waarin ook voor de export als invalshoek een belangrijke plaats is ingeruimd, meen ik dat het niet bezwaarlijk is, dat ik nogal uitgebreid op de intrigerende beschouwingen in "De Vennootschap Nederland" ben ingegaan.

Op onze industriepolitiek zal ook de energiepolitiek moeten zijn afgestemd. Zo zal er voor de ontwikkeling van nieuwe industrietakken ook op langere termijn voldoende reservevermogen gegarandeerd moeten kunnen worden met het oog op de verdere expansiemogelijkheden.

Aangezien in deze bijdrage tot het W.R.R.-advies verschillende malen wordt teruggegrepen op de Exportnota die het Centraal Orgaan in 1976 uitbracht, volgt hieronder een samenvatting van deze nota, waarbij met name is ingegaan op de belangrijkste aanbevelingen welke ook in een bij de Exportnota begeleidend schrijven van het Centraal Orgaan d.d. 4 oktober 1976 aan de Minister-President en de andere betrokken leden van het toenmalige kabinet werden opgenomen.

Meer nog dan in de C.O.-Exportnota 1967 werd in de Exportnota 1976 het accent gelegd op hetgeen, naar de mening van ons internationaal werkende bedrijfsleven, in Nederland op het gebied van het exportbeleid noodzakelijk is. Dit ook in verband met het feit dat in het handelspolitieke beleid van de EEG de nadruk vooralsnog ligt op het invoerbeleid.

Ombuiging naar een agressiever en inventiever export- en exportbevorderingsbeleid is, zo wordt in de Centraal Orgaan Exportnota 1976 gesteld, noodzakelijk.

De inkomsten uit export van goederen en diensten zullen in de komende jaren belangrijk moeten toenemen. Het CPB gaf destijds voor 1980 een exportomvang aan van 63,4% van het nationaal inkomen tegen 58,2% in 1975.

Met het oog op de werkgelegenheidssituatie in ons land en de zeer belangrijke rol die een aanzienlijke vergroting van onze export ter verbetering daarin op korte en langere termijn kan spelen wordt in de Nota een aantal aanbevelingen gedaan die tot versterking van de exportpositie van ons bedrijfsleven zullen leiden.

In de Nota wordt in de eerste plaats gewezen op de overheersende betekenis die de EEG met driekwart van onze export en drievijfde van onze invoer, voor onze buitenlandse handel thans en in de toekomst heeft. Voor het internationaal opererende bedrijfsleven en met name voor de instandhouding van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid is de totstandkoming van een Economische en Monetaire Unie van het grootste belang. De in de EEG genomen of te nemen initiatieven in die richting worden door het Centraal Orgaan toegejuicht. Het bedrijfsleven beschouwt de Gemeenschap als een thuismarkt.

Het Centraal Orgaan wijst dan ook op de noodzaak dat maatregelen worden getroffen waardoor de EEG tot een "blijvende" thuismarkt wordt.

Vervolgens wordt in de Nota ingegaan op het te voeren communautaire handelspolitieke beleid, waarbij ook wordt gewezen op de consequenties van het interne EEG-beleid voor de externe relaties van de Gemeenschap.

De voorstellen in de Nota van het Centraal Orgaan zijn voorts gericht op het aanbrengen van fundamentele wijzigingen in het beleid met betrekking tot exportvoorwaarden en exportkredietfaciliteiten, waarbij ook speciale aandacht wordt gevraagd voor de exportproblematiek van middelgrote en kleinere ondernemingen.

Op het gebied van de exportbevordering zou een beleid van "matching" met de in het buitenland getroffen maatregelen gewenst zijn. Gepleit wordt voor een intensiever begeleiding van de exportinspanning op nieuwe markten, alsmede de landen waarmede Nederland een groot handelsbalans tekort heeft. In dit verband beveelt het Centraal Orgaan onder meer aan dat de Nederlandse diplomatieke posten zich meer op economische activiteiten gaan richten.

Met betrekking tot de exportkredietvoorwaarden zijn nieuwe maatregelen dringend gewenst. De bestaande faciliteiten zijn voor ons bedrijfsleven niet toereikend om de geboden exportkansen te benutten. De kredietfaciliteiten, die voor het verkrijgen van exportorders vaak doorslaggevend zijn, zijn in het concurrerende buitenland niet alleen omvangrijker, tevens gaan zij in Nederland beduidend minder ver. Verbreding en verdieping van deze faciliteiten is derhalve op korte termijn noodzakelijk.

De in het kader van de werkgelegenheidsinitiatieven door de regering in 1976 ter beschikking gestelde exportsteun (Matching-fonds) dient te worden gecontinueerd en uitgebreid. De nog korte ervaring die met dit instrument is opgedaan doet verwachten dat daarmede voor het behoud en de uitbreiding van de werkgelegenheid middels export goede resultaten te bereiken zijn. In het algemeen wijst het Centraal Orgaan er met grote nadruk op dat, zeker in vergelijking met de zeer omvangrijke middelen die op andere wijze zijn ingezet ter verbetering van de werkgelegenheid, de in Nederland bestaande instrumenten ter stimulering van de export te bescheiden van omvang zijn. De zeer hoge rente, veroorzaakt door een krappe kapitaalmarkt alsmede door ondersteuning van de koers van de gulden, stelt vooral de export met langjarige nafañanciering voor zeer ernstige problemen. Dit maakt het noodzakelijk dat, mede gezien de geringe investeringsgeneigdheid in het binnenland, de exportfinancieringsfaciliteiten voor middellange en lange kredieten belangrijk worden uitgebreid.

Voorts moet, aldus de Nota, ernstig worden overwogen in Nederland een met het buitenland vergelijkbaar systeem van zogenaamde gemengde kredieten tot stand te brengen. Dergelijke kredieten kunnen van groot belang voor ons exporterende bedrijfsleven zijn, terwijl bovendien het effect van de Nederlandse ontwikkelingshulpfondsen wordt vergroot, reden waarom daarop door verschillende ontwikkelingslanden wordt aangedrongen. Ook wat de multilaterale hulpfondsen betreft kunnen enige in de Nota genoemde maatregelen worden getroffen die tot grotere Nederlandse participatie in de besteding van die fondsen kunnen leiden.

Mede gezien de toen nog veronderstelde (gunstige) betalingsbalanspositie voor de periode tot 1980 werd het door het Centraal Orgaan in 1976 mogelijk en wenselijk geacht dat Nederland evenals vele andere landen, overging tot het verlenen van kredieten van staat tot staat, hetgeen een belangrijk exportstimulerend effect zal hebben.

Het exportkredietverzekeringsbeleid, dat "politiek neutraal" moet zijn, kan, aldus de Nota van 1976, op verschillende punten verbeterd worden. Het overleg tussen de in Nederland ter zake betrokkenen dient tot deze verbetering te leiden.

Na enige, ernstig te overwegen, suggesties met betrekking tot de richting van onze buitenlandse handel, worden in de Nota enkele voorstellen gedaan ter zake van de internationale economische samenwerking. Zo wordt begeleiding op zo hoog mogelijk en in bepaalde gevallen ministerieel niveau van bilateraal overleg over economische samenwerkingsmogelijkheden wenselijk geacht. De betekenis van dit bilaterale overleg kan voorts toenemen indien in Nederland betere mogelijkheden ontstaan voor ontwikkeling van het internationaal bekende instrument van zogenaamde "creditlines".

Gezien het in belang toenemende deel van deze "buitenlandactiviteiten" gaat de Nota vrij uitvoerig in op het door Nederland te voeren internationaal vervoersbeleid, waarna in een slotparagraaf over het algemene exportbeleid onder meer melding wordt gemaakt van het overleg dat binnen het Centraal Orgaan gaande is over de wijze waarop een agressiever en inventiever export- en exportbevorderingsbeleid nader vorm en gestalte zou kunnen krijgen.

2. OPNIEUW EEN VALSTRIK?

De W.R.R. had, naar mijn oordeel, moeilijk een betere periode kunnen kiezen om een advies aan de regering ter zake van het toekomstige exportbeleid uit te brengen.

Juist in deze periode, waarin de cijfers over onze exportontwikkeling tot medio 1979 bekend werden, dreigen wij, evenals in 1976, toen door het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland (C.O.) de "Exportnota 1976" werd uitgebracht, opnieuw de ogen te sluiten voor de buitengewoon ernstige problemen waarmee onze buitenlandse handel in de eerstkomende jaren geconfronteerd kan worden. Indien nu het exportbeleid niet verder wordt "uitgebouwd", zullen bedoelde problemen zich metterdaad gaan manifesteren. Mijn persoonlijke oordeel over de ontwikkeling van onze buitenlandse handel in de eerste helft van 1979 sprak ik op 20 augustus j.l. uit tegenover de redactie van Het Financieele Dagblad. De dag daarop werden mijn uitspraken in dit blad vermeld (1).

Ik geloof er wel in dat de door het Centraal Planbureau voor heel 1979 verwachte stijging van de goederenuitvoer met 6 à 7% gehaald zal kunnen worden.

Het is zelfs heel wel mogelijk dat daarmee voor het eerst sinds 5 jaar weer in de pas wordt gelopen met de groei van de wereldhandel, die volgens de prognoses van vóór de laatste aardolieprijsverhogingen zo een 6% zou bedragen.

Indien onze exportgroei het mondiale groeicijfer vóórblijft zou dat betekenen dat, overigens wél ten koste van een in deze periode, ten gevolge van hogere invoerprijzen, voortdurende vrij ernstige ruilvoetverslechtering enig verloren terrein op de wereldmarkt is heroverd. Zij het dat het hier slechts een klein stukje terrein betreft, want alleen al in de twee jaren 1977 en 1978 bedroeg dat terreinverlies ca. 10%! Om dit terreinverlies te herwinnen zal het nodig zijn dat onze concurrentiepositie op korte termijn verder wordt verbeterd.

Het is mede daarom dan ook te hopen dat alle betrokkenen in Nederland in staat blijken de duidelijke OESO-waarschuwing tegen doorberekening in de lonen van de verhoogde energieprijzen ter harte te nemen. Terwille van onze concurrentiepositie is trouwens in het algemeen grote discipline van alle partijen op het stuk van matiging van loonkosten een dringende noodzaak!

Daarnaast zou een goed (d.w.z. ter verlichting van de lasten van het bedrijfsleven) gebruik moeten worden gemaakt van de extra inkomsten van de Staat als gevolg van de aanpassing van de gasprijzen aan de verhoogde olieprijs. Daarbij wil ik overigens ook op deze plaats nog eens bepleiten er alles aan te doen om de té lange periode, die thans voor deze prijsaanpassingen nodig is, zo veel mogelijk te bekorten. Deze "timelag" kost ons land in de tijd gemeten miljarden gulden!

In de beschikbare cijfers over 1979 met betrekking tot onze buitenlandse handel schuilen overigens een aantal niet te veronachtzamen nogal incidentele factoren. Bijvoorbeeld is melding te maken van de vrij markante

(1) Zie het artikel op de frontpagina van Het Financieele Dagblad d.d. 21 augustus 1979.

volumeverhoging met 22% (!) van onze, in 1978 nog (belangrijk) terugge-
lopen, aardgasexport in het eerste kwartaal van 1979 (1).
Oorzaak van incidentele aard was hier de wel uitzonderlijk lang durende
strengere winter. Doordat bovendien het invoervolume van ruwe olie in
hetzelfde kwartaal, als gevolg van de situatie in Iran, met 10% afnam,
had Nederland voor het eerst sinds geruime tijd weer een vrijwel in
evenwicht zijnde energiebalans. De voorafgaande drie kwartalen gaven
te zamen nog een negatief saldo van f 1,2 miljard te zien (1).

Hoezeer ook ik erover verheugd ben dat de export zich in de eerste maan-
den van 1979 enigszins herstelde, is het bovendien goed te attenderen
op het nog al eens vergeten feit dat het verwachte groeicijfer met be-
trekking tot de export over 1979 een vergelijking betreft met 1978.
En van dat jaar wordt in het laatste OESO-rapport (2) over Nederland
niet voor niets gezegd: "Inflation decelerated as the revaluation of
the guilder persisted (the effective increase for the year averaged
2 percent), but although foreign markets grew faster, there was a fur-
ther 2½ percent loss of market shares by manufactured exports".
Elders in dit rapport wordt over de ontwikkeling van onze buitenlandse
handel bovendien nog opgemerkt:

"After the sharp decline at mid-1977, merchandise export volumes
remained flat through to the spring of 1978, although markets
continued to grow at about 5 per cent. From May on, however,
manufacturing export volumes accelerated - foreign demand for
intermediate goods picked up strongly and exports were 5 per cent
higher than twelve months earlier in the second half of the year".

Uit het voorgaande is mijns inziens dan ook de conclusie te trekken
dat een vergelijking van de cijfers tot medio 1979 met die van dezelfde
periode in 1978 nog te weinig fundering biedt voor de conclusie dat een
werkelijk herstel van de export is ingetreden. Wél valt te constateren
dat het totale verloop van onze buitenlandse handel, als gevolg van een
wat minder onstuimige groei van de invoer dan in de eerste helft van
1978, wat evenwichtiger is. Dit beeld kan in de eerstvolgende periode,
wanneer de verhogingen van de prijzen van aardolie en van andere grond-
stoffen in de invoercijfers tot uitdrukking komen, overigens weer be-
langrijk veranderen.

Al met al is op het ogenblik toch het verschijnsel van perspecti-
vische verkleining van onze toekomstproblemen weer net zo acuut als in
1976, toen het C.O. zijn Exportnota uitbracht.

Wij schreven daarom in 1976 in genoemde Exportnota (3): "Het - (toen
nog) - voorziene positief saldo op de lopende rekening van de betalings-
balans in de jaren tot 1980 is bepaald niet representatief voor de ont-
wikkeling op langere termijn". Dat het, door het reeds ineens storten
van de export vanaf medio 1977 en de forse importgroei, alsmede door
het toenemend tekort in de toerismebalans, met de lopende rekening al

(1) Verslag over het eerste kwartaal 1979 van De Nederlandsche Bank.

(2) OECD Economic Surveys "Netherlands" - March 1979.

(3) Zie het Verslag van de werkzaamheden van het C.O. in het 2e, 3e en
4e kwartaal 1976, waarin de Exportnota integraal is opgenomen.

veel eerder dan voorzien misging, was voor het C.O. aanleiding in 1977 en 1978 bij de regering aan te dringen met spoed een pakket van maatregelen te nemen dat de bijzonder slechte ontwikkeling van ons buitenlandse handelsverkeer zo veel mogelijk zou kunnen ombuigen.

De Voorzitter van de Raad van Bestuur van V.M.F., Jhr.mr. F.O.J. Sickinghe, zei daarover in zijn bijdrage voor de publikatie "Ondernemer en Overheid" (Kluwer - Samsom - Deventer - 1978) het volgende:

"Het Centraal Orgaan voor de Economische Betrekkingen met het Buitenland heeft in zijn in oktober 1977 uitgebrachte "Crisisplan voor de Export" opnieuw een aantal voorstellen herhaald, die al vele jaren door het bedrijfsleven worden bepleit".

En elders:

"Hoewel in Den Haag begrip bestaat voor dit soort wensen en er ook het een en ander gebeurt (1), is het veelal minder dan andere regeringen voor het bedrijfsleven doen. Misschien omdat wij vanouds een koopmansnatie zijn, wordt er te zeer op vertrouwd, dat wij in de export onze internationale handicaps wel op eigen kracht overwinnen".

Als gevolg van de recente olieprijsstijgingen verwachtte de OESO medio juli 1979 voor de eerstvolgende twaalf maanden een afname van de eerder toch al zeer bescheiden ($2\frac{1}{2}$ à $2\frac{3}{4}$) economische groei van $\frac{1}{2}$ à $\frac{3}{4}$ in de belangrijkste geïndustrialiseerde landen, waar zo een driekwart van onze exportprodukten aan de man moet worden gebracht.

Reden temeer om in de eerstkomende tijd extra aandacht op het gebied van exportbevordering te besteden aan deze groep landen. Dit om, met als hopelijk nog geruime tijd voortdurende uitgangspunten onze matiger stijging van het kostenpeil dan in de meeste andere OESO-landen en een wat zwakkere gulden dan de laatste jaren, onze exportposities op de markten te behouden en te versterken. Dat het daarbij voorts in het bijzonder van het grootste belang is nieuwe initiatieven tot verdere Europese economische en monetaire eenwording zoveel mogelijk te steunen is evident. Handelspolitiek is dit trouwens een vanzelfsprekendheid, mede gezien de dominerende gerichtheid van onze buitenlandse handel op de landen van de Gemeenschap.

(1) Voor wat er zoal in de laatste jaren, met name op voorstel van het C.O., is gebeurd, zie onder meer de VMO-brochure "Export zonder Specialististen" van mei 1979, alsmede de publikatie van E.Z. getiteld "Richtlijnen voor de Export".

3. OMKIJKEN EN VOORUITZIEN

In het kader van deze beschouwing past mijns inziens een korte terugblik op de ontwikkeling van de handelsbalans.

In de bij dit hoofdstuk gevoegde grafieken 1 en 2 (1) en de tabellen 1 en 2, beide samengesteld uitgaande van bekende gegevens, is voor de jaren 1970 t/m 1978 de waarde aangegeven van de totale in- en uitvoer, van de uitvoer exclusief die van aardgas en van de aardgasuitvoer zelf (grafiek 1 en tabel 1); in tabel 2 en grafiek 2 zijn de waarden van in- en uitvoer, beide exclusief aardgas en aardolie(produkten), alsmede het saldo van die twee grootheden aangegeven.

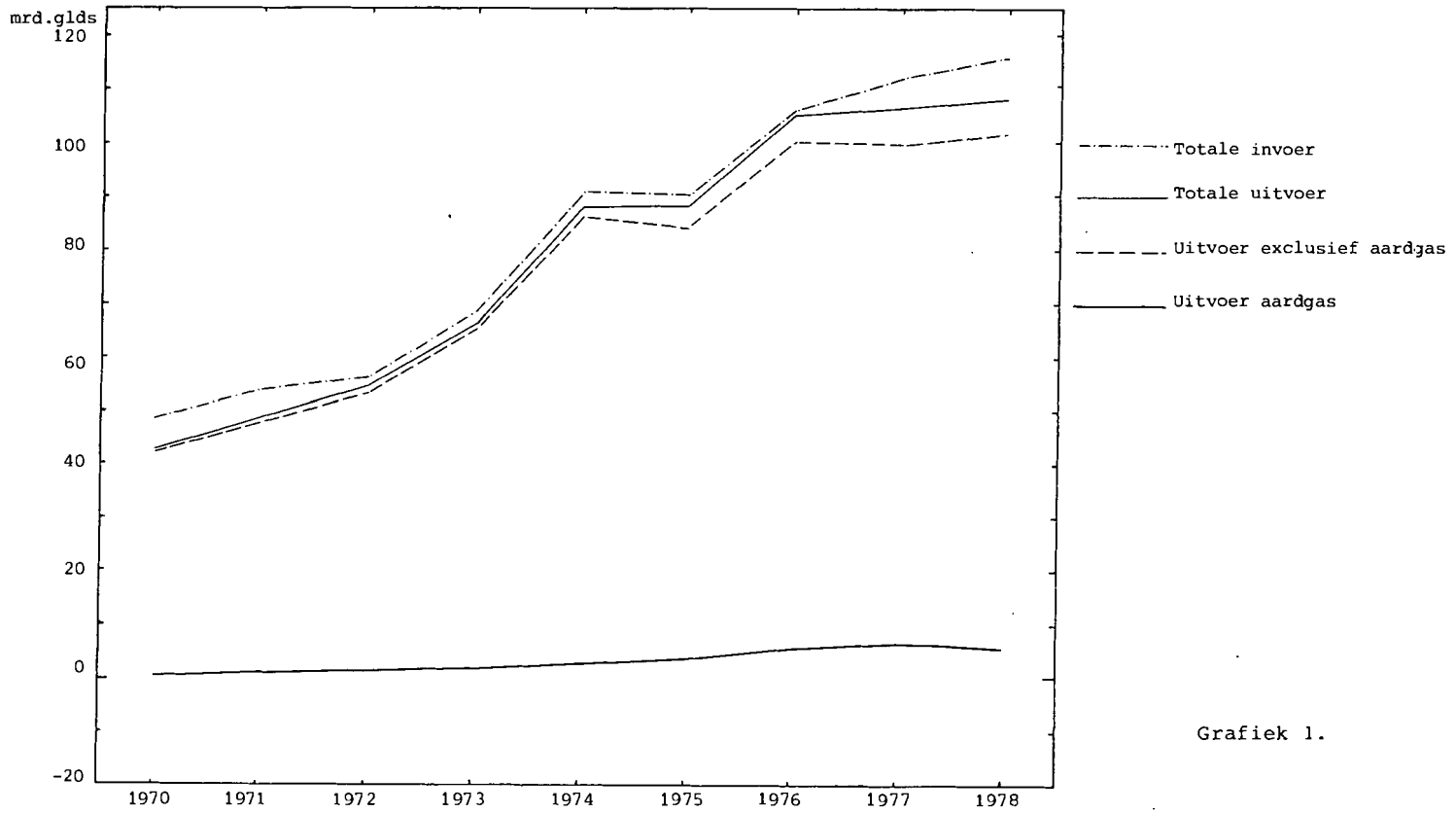
Hoewel de saldi in grafiek 2 en tabel 2 een erg interessant beeld geven, is het beeld in tabel 1 dat de tekorten in ons handelsverkeer exclusief de uitvoer van aardgas oproept het meest schrikwekkend. Immers, aan de uitvoer van onze belangrijkste bodemschat, het aardgas, komt betrekkelijk snel een einde. Daarover bestaan geen twijfels.

In de C.O.-Exportnota werd in dat verband gesteld: "De energiebalans verslechtert door een afnemende uitvoeropbrengst van het aardgas en stijgende uitgaven voor de invoer van energieprodukten met zo een f 7,5 miljard van 1980 op 1985. Als gevolg daarvan zal de lopende rekening van de betalingsbalans sterk veranderen, tenzij Nederland erin slaagt de export van andere goederen (en diensten) voldoende op te voeren. Wordt dit niet bereikt, dan zal dat leiden tot een bijzonder ernstige aantasting van onze koopkracht en zal de kwaliteit van ons produktie-apparaat nog verder teruglopen".

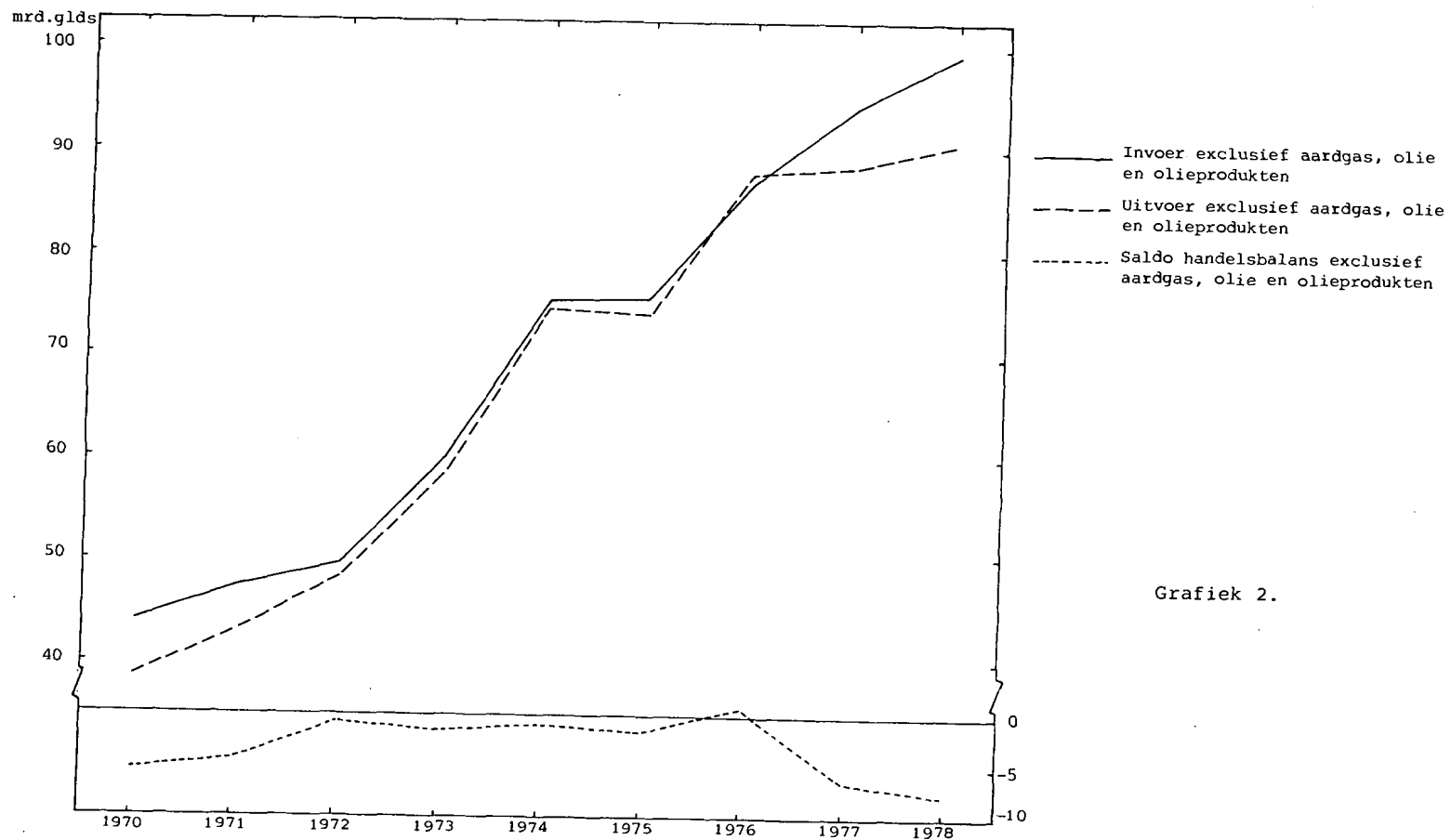
Dat was anno 1976. De ontwikkelingen sindsdien hebben de ernst van de problematiek op middellange termijn niet alleen verergerd, maar deze problematiek bovendien in snel tempo dichterbij gebracht.

Hoewel de C.O.-Exportnota, blijkens de Memories van Toelichting van de begrotingen van Economische Zaken van de laatste drie jaar, een belangrijk startpunt voor het regeringsbeleid met betrekking tot onze buitenlandse handel bleef, kan ik mij niet aan de indruk onttrekken dat het hier nog steeds niet gaat om een onderdeel van een integraal regeringsbeleid. Op dit punt zijn bepaald verbeteringen aan te brengen. En ik meen dit te moeten stellen onder aantekening van de waardering die ik zeker heb voor de grote lijnen van het nu gevoerde macro-economische beleid, dat beoogt de concurrentiepositie van het Nederlandse produkt in het algemeen te verbeteren.

(1) Bronnen: onder meer Verslagen van de Nederlandsche Bank.



Grafiek 1.



Grafiek 2.

Tabel 1: Invoer (C.I.F.) en Uitvoer (F.O.B.) in miljarden guldens

Jaar	Invoer totaal w.v.olie en gas	Uitvoer totaal w.v. olie en gas	Tekort han- delsbalans	Uitvoer aardgas	Invoer aardgas	Tekort handels- balans (excl. uitvoer aardgas)
1970	48.8	42.9	5.9	0.5	0.0	6.4
1971	53.8	48.7	5.1	0.8	0.0	5.8
1972	56.6	54.9	1.7	1.0	0.0	2.7
1973	68.1	66.6	1.5	1.4	0.0	2.9
1974	91.0	88.5	2.5	2.4	0.0	4.9
1975	90.3	88.4	1.9	3.9	0.0	5.8
1976	106.6	105.9	0.7	5.2	0.0	6.4
1977	112.3	106.8	5.5	6.3	0.1	11.8
1978	116.4	108.2	8.2	5.6	0.6	13.8

Tabel 2: Invoer (C.I.F.) en Uitvoer (F.O.B.) in miljarden guldens

Jaar	Invoer		Uitvoer		Saldo
	excl. aardgas	en olie	excl. aardgas	en olie	
1970	44.0		38.8		- 5.2
1971	47.5		43.1		- 4.4
1972	49.7		48.8		- 0.9
1973	60.0		58.5		- 1.5
1974	75.5		74.8		- 0.7
1975	75.5		74.1		- 1.4
1976	87.1		87.8		+ 0.7
1977	94.4		88.3		- 6.1

* Bron: Jaarverslag der Nederlandsche Bank, diverse jaargangen.

4. NEDERLAND EEN OPEC-LAND?

De weelde, die wij ons al gedurende enige jaren, dank zij ons aardgas, konden permitteren, hebben wij achteraf gezien eigenlijk niet kunnen dragen.

Wij zijn tot één van de allerduurste landen ter wereld geworden; onze munt werd harder dan overeenkwam met onze feitelijke economische sterkte, terwijl daarnaast erg veel bedrijven in de rode cijfers kwamen. De werkgelegenheidssituatie werd alsmaar slechter; het pakket sociale voorzieningen, zelfs voor een OPEC-achtig land als Nederland, vrijwel onbetaalbaar. Ondanks (dank zij?) de aardgasinkomsten liepen de overheidsuitgaven volstrekt uit de hand en kreeg het financieringstekort van de Staat een ongekende omvang.

Waar er, na lasten en belastingen, nog marges waren, waren zij veel te smal om middels investeringen of andere wijze waarden voor de toekomst te creëren. Om de bedrijven meer "lucht" te geven, moesten de overheidsuitgaven drastisch beperkt worden. Bestek '81 is daartoe een aanzet. Berouw na de zonde(n)? Zeker, maar dit alles betekent wél dat wij tot dusverre de kansen niet hebben benut een produktieapparaat op te bouwen dat de uitdaging van het beruchte jaar 1984 of daaromtrent aankan.

Men kan zich vervolgens afvragen of de Staat, die te veel is gaan uitgeven, misschien dan ook belangrijke directe bedragen bij de uitvoering van het exportbeleid is gaan spenderen. Zowel in absolute als in relatieve zin is het antwoord dan zonder enige twijfel ontkennend.

Zoals gezegd, sinds 1976 is er het een en ander gebeurd. Het is zelfs zo dat op een flink deel van ons verlanglijstje positief is gereageerd. Dit jaar nog kwam uiteindelijk toch het in Bestek '81 aangekondigde instrument van gemengde kredieten van de grond, zij het op zeer bescheiden schaal. Het laatste woord is er nog niet over gezegd, maar de start is er. Bij de optelsom die ik maak van de genoemde directe uitgaven op kasbasis kom ik echter, wanneer ik alle posten van de verschillende relevante begrotingen optel, niet hoger uit dan zo een 200 miljoen gulden. Dat is absoluut gezien al niet erg veel; in verhouding tot onze jaarlijkse export hebben wij het dan thans over nog geen 2 permille! Het permillage in relatie tot de overheidsuitgaven haalt de 2 op geen stukken na.

Alhoewel praktisch iedereen in Nederland een voorspoedige ontwikkeling van onze buitenlandse handel van de grootste betekenis vindt, toch lijkt de export - in zekere mate geldt dat ook voor de investeringen, die grotendeels voor die export nodig zijn - nog steeds geen nationale prioriteit van de eerste orde, alhoewel ook politici dat thans wél zeggen.

Prof.dr. F. Hartog zei het in één van zijn N.R.C.-artikelen (1) nog eens als volgt:

"Beide, uitvoer en investeringen, zijn in de tegenwoordige omstandigheden belangrijker bestedingen dan de consumptie. De uitvoer

(1) N.R.C.-Handelsblad (17 juli 1979) Column-artikel "Consumptie".

hebben we behalve als positieve faktor voor de produktie nodig voor het sluitend maken van onze betalingsbalans op lopende rekening. Het eerste kan de consumptie ook wel doen, maar het tweede niet. De investeringen hebben we behalve als produktiebepalende faktor tevens nodig voor het scheppen van nieuwe arbeidsplaatsen, dit laatste voorzover het gaat om uitbreidingsinvesteringen. Structurele werkloosheid, in de zin van een tekort aan arbeidsplaatsen, kan door een hoog consumptieniveau niet worden opgelost. Met dit alles in gedachten moet de huidige consumptieconjunctuur toch niet als de beste worden beschouwd. We hebben meer aan een uitvoer- en investeringsconjunctuur, maar de consumptie zit dan juist direct of indirect in de weg."

Consumptie ziet prof. Hartog als middel tot ontsnapping aan een echte recessie. Om de werkloosheids- en betalingsbalansproblemen te lijf te gaan zijn uitvoer en investeringen het middel.

5. EXPORT VAN INVESTERINGSGOEDEREN EN PROJECTEN

Ook in kringen van het bedrijfsleven wordt wel eens de kritiek gehoord dat wij erg sterk de nadruk leggen op de noodzaak van faciliteiten op financierings- en verzekeringsgebied ter bevordering van de export van investeringsgoederen en projecten. Hoe verheugend men het ook vindt dat de overheid op deze gebieden het een en ander heeft gedaan, men tekent er wel duidelijk bij aan dat ook andere sectoren meer aandacht verdienen.

Op zichzelf ben ik het daarmee grotendeels eens (1). Ik vind het bijvoorbeeld ook onbegrijpelijk dat de overheidsuitgaven ter bevordering van de agrarische export, juist in een periode dat deze fundamenteel sterke sector in onze specialisatie-index door de concurrentie op de hielen wordt gezeten, worden beknot. De sterke "groene" basis kan immers van fundamenteel belang voor het entameren van nieuwe "toekomst"-activiteiten worden beschouwd en mag dan ook op deze wijze niet minder aandacht krijgen (2).

Tijdens de dit jaar door het Landbouwschap georganiseerde Agrarische Exportdag werden trouwens ook een aantal andere aanbevelingen gedaan, die bij inwilliging daarvan de export van onder meer (be- en verwerkte) landbouwprodukten zouden stimuleren.

Alle aandacht is ook nodig ter begeleiding van exportpotentie van de vele kleine en middelgrote bedrijven in Nederland. Er wordt wel wat aan gedaan en er zijn enige maatregelen in voorbereiding, maar alles bijeen is er nog geen duidelijk beleid ontwikkeld. De overheidsmaatregelen die samenwerking tussen deze bedrijven ter zake van de export beogen verkeren nog in een moeizame beginfase. Voor de ontwikkeling van middelgrote en kleinere bedrijven, door middel van samenwerking in het algemeen, heeft trouwens het gevoerde anti-kartelbeleid soms zeer kwalijke gevolgen gehad.

Volgens ingewijden zou het in de laatste jaren vaak te ver doorgeschoten beleid op dit gebied thans hoognodig aangevuld moeten worden met maatregelen die het ontstaan en de ontwikkeling van nieuwe en kleine ondernemingen kunnen stimuleren.

Mijns inziens onvoldoende overheidsbegeleiding krijgt tot dusverre ook de dienstenexport, waarbij ik overigens maar niet te zeer inga op de recente maatregelen die het schokeffect van de laatste cijfers over onze toeristenbalans teweeg hebben gebracht. Het Hollandse klimaat is altijd wisselvallig geweest. Veel lagere prijzen dan thans lijken de belangrijkste remedie, terwijl ook hier de kwaliteit van ons "produkt" duidelijk verbeterd kan worden.

De honderden miljoenen guldens die bijvoorbeeld in de "kwaliteit" van Scheveningen zijn en worden geïnvesteerd lijken mij een erg goede en verantwoorde zaak, zeker als een "Kur" in Scheveningen betaalbaar blijft.

(1) Voor de weerslag daarvan zie onder meer de Exportnota van het C.O.

(2) Men leze in het bijzonder de inleiding op deze Exportdag van drs. G. van den Berg.

Aan de verschillende meer of minder gekscherend bedoelde adviezen aan het adres van Staatssecretaris Hazekamp, die uit de samenleving opklimken over de wijze waarop "zijn" extra f 250 miljoen 's jaars het best besteed zouden kunnen worden, mag ik nog een variant op een reeds verstrekt advies toevoegen. Een deel van deze fondsen zou namelijk besteed kunnen worden aan de vervaardiging van enige tienduizenden exemplaren van een lichte versie van het destijds voor veel scholieren verplichte en daardoor zo bekende "Schwere Wörter". Volgens de ook in de handelspolitiek bekende techniek van het "Windhundverfahren" zouden de beschikbare exemplaren op de Nederlandse stranden en andere in aanmerking komende vakantieoordens (gratis) ter beschikking van horecapersoneel gesteld kunnen worden. Dit advies lijkt daarom zo waardevol, omdat immers praktisch alle leden van het Franse horecagilde uitsluitend perfect Frans spreken en verstaan.

In het kader van een in opdracht van de Vereniging van Nederlandse Aannemers met belangen in het Buitenland (NABU) door het Nederlands Economisch Instituut te Rotterdam (N.E.I.) in 1978 uitgebracht rapport is serieus nagegaan wat Nederland, relatief gezien (1), in vergelijking met een aantal van onze belangrijkste concurrenten, doet aan overheids-ondersteuning bij de financiering van de export.

Met name bij de export van kapitaalgoederen en projecten is exportfinanciering vaak gebruikelijk, en omdat het daarbij dan doorgaans gaat om langjarige nafinanciering cumuleren zelfs betrekkelijk kleine verschillen in exportkredietrente tot enorme bedragen. In de economische recessie van de zeventiger jaren beijver(d)en vele regeringen zich om deze kosten, die direct of indirect ten laste van de afnemer komen, door middel van overheidssteun soms zeer belangrijk onder het niveau van de lokale commerciële rente te brengen en mede door deze wijze van concurrentievervalsing hun bedrijven belangrijke orders in de wacht laten slepen. Wel bestond in Nederland onder meer op de suggestie van het C.O., geformuleerd in de C.O.-Exportnota van 1967, reeds enige jaren het in overleg tussen de Nederlandsche Bank en onze handelsbanken tot stand gekomen "Exportfinancieringsarrangement" (EFA), dat een zekere reductie (thans in het gunstigste geval tot op internationaal aanvaard niveau) op de commerciële rente mogelijk maakt (2). De overheid ging echter zelf niet over tot financieringsondersteuning. Dat duurde tot 1976, toen, als één van de werkgelegenheidsinitiatieven, na voorafgaand overleg in 1975 tussen een C.O.-delegatie en een kabinetsdelegatie onder leiding van de toenmalige minister-president, het zogenaamde "Matchingfonds" in werking trad. Door het bankwezen was kort daarvoor (medio 1975) het plafond van het EFA belangrijk "opgehoogd". Eind 1975 werden maatregelen genomen om het gebruik van het EFA te kunnen intensiveren.

De Nederlandse investeringsgoederenindustrie neemt, ook blijkens voornoemde specialisatie-index, absoluut en relatief (in vergelijking met

- (1) Relatief is hier het percentage van de nationale export, dat bij de kredietfinanciering door middel van (overheids)hulp wordt gesteund.
- (2) Zie onder meer de brochure van het VNO "Export zonder Specialisten" en die van E.Z. "Regelingen voor de Export".

praktisch alle andere hoog geïndustrialiseerde landen) een zeer bescheiden plaats in. Toch geeft deze industrie in verhouding aan vrij veel Nederlanders werk. Ruwe schattingen wijzen, inclusief de toeleveringsindustrie, op een aantal van zeker $\frac{1}{2}$ miljoen.

Het regeringsbeleid is er dan ook steeds op gericht geweest de positie van deze industrie te versterken (1).

Omdat het bij bovenvermelde concurrentievervalsing gaat om deels traceerbare maatregelen, zijn - veel meer dan bij de exportbevordering in het algemeen - specifieke en gerichte tegenmaatregelen op hun plaats, ten einde te voorkomen dat de betrokken ondernemers niet meer handicaps moeten overwinnen dan strikt onvermijdelijk.

Het ondernemingsklimaat in Nederland verschaft ze al meer dan genoeg achterstanden. Het kostenniveau en de harde gulden zijn er slechts twee van een grotere reeks.

(1) Zie bijvoorbeeld de Nota van E.Z. inzake de Selectieve Groei.

6. ENIGE N.E.I.-ONDERZOEK RESULTATEN

Met instemming van de NABU zijn hieronder enige bevindingen uit het onderzoek van het N.E.I. weergegeven.

Het N.E.I. vergelijkt de Nederlandse financiële overheidssteun bij de exportfinanciering met die in West-Duitsland, Frankrijk, het Verenigd Koninkrijk, Italië en Japan.

Het onderzoek is in eerste instantie gebaseerd op officiële bronnen. Daarnaast was er contact met een groot aantal officiële Nederlandse instanties.

Hoewel het N.E.I. in 1978, op basis van minder recente gegevens, nog tot de conclusie kwam dat Nederland, met een percentage van 3,85 (in de onderzochte landen varieerde dit van 14,0 (!) in Frankrijk tot 1,6 in West-Duitsland - waar bijvoorbeeld de commerciële rente beduidend lager is dan in Nederland -), een middenpositie in de zes onderzochte landen innam.

Herberekeningen door De Nederlandsche Bank (effect van het EFA) en E.Z. (effect "Matchingfonds") leidden ertoe dat het N.E.I. zijn belangrijkste conclusie in 1979 aanpaste.

Volgens deze latere conclusie blijkt 3,85 nu 0,9 te zijn en Nederland komt daarmee bij nader inzien op een duidelijke laatste plaats met geruime achterstand op nummer twee van onder, West-Duitsland!!

Bij het vergelijkend onderzoek van het N.E.I. zijn mijns inziens voorts nog een aantal kanttekeningen te maken.

Opmerkelijk is onder meer dat in de vergelijking voor Nederland het EFA is inbegrepen, terwijl het EFA terecht ook door de Nederlandse autoriteiten zelf officieel (d.w.z. in Brussel) niet als een overheidsmaatregel wordt gezien. Voorts valt aan te tekenen dat de niet in Nederland maar wél in verschillende EEG-landen bestaande inflatierisicoverzekering niet in de vergelijking is meegewogen. Dat geldt ook voor het enorme verschil in uitgangspositie, juist ook bij de exportfinanciering, van een land als Nederland met een harde valuta tegenover de landen met een zwakkere valuta. De bestaande verschillen in mogelijkheden en kosten om valutarisico's af te dekken bij aanbiedingen in andere dan de nationale valuta vormen nog zo'n voorbeeld.

Moeilijk weegbaar? Ongetwijfeld, maar verschil maakt het alles bijeen zonder twijfel. Voor sommige concurrenten bestaat het koersrisico in de praktijk van het zaken doen niet of nauwelijks. Japan is zo een concurrent en wordt ook voor Nederland met de dag een groter concurrent, ook in het Midden-Oosten en in vele andere ontwikkelingslanden. Zo een zeventig procent van de Japanse in- en uitvoer wordt afgewikkeld door de grote handelshuizen, de "Sogo Shosha". Deze handelsfirma's streven naar een evenwicht tussen in- en uitvoer en zijn daardoor de buffer tegen koersfluctuaties. Ruim 75% van de exportcontracten worden in U.S. dollars afgesloten. Met de dollarontvangsten worden de invoeruitgaven betaald.

Een veel belangrijker omissie nog is het feit dat het N.E.I. in de vergelijking geen rekening heeft gehouden met de door verschillende van

de onderzochte landen op grote schaal toegepaste mixed-credits, welke juist voor het verkrijgen van grotere opdrachten vanuit ontwikkelingslanden meestal van doorslaggevende betekenis zijn. Dit dan nog afgezien van het feit dat met dit instrument initiërend kan en mag worden geopeerd en de concurrentie dus het heft uit handen kan worden genomen. Toegegeven moet worden dat over mixed-credits niet al te vaak nieuws uit de krant is te halen. Nog moeilijker, zo niet onmogelijk te achterhalen zijn andere wijzen van koppeling van bilaterale ontwikkelingshulp en nationale commerciële belangen.

Van de wat meer bekende exportbevorderende "technieken" op dit terrein valt de koppeling van bilaterale aan multilaterale hulp te noemen. Engeland, maar Frankrijk in het bijzonder, doen dit ten opzichte van een groot aantal landen. Zodoende steunt onder meer Nederland met zijn forse bijdrage aan het Europese Ontwikkelingsfonds reeds jaren de Franse export naar voormalige Franse koloniën in Afrika. Suriname, dat ook EOF-hulp ontvangt - Indonesië, zoals bekend, niet -, zou wat dit betreft een lichtpuntje voor Nederland kunnen zijn.

Het N.E.I. heeft over genoemde gemengde kredieten wél het een en ander kunnen achterhalen.

Volgens het N.E.I.-rapport bestaat 7% van de totale steun van de Franse overheid bij de exportfinanciering uit gemengde kredieten!

Indien het deel met "zachte" voorwaarden van het gemengde krediet meer dan 25% van het totale krediet bedraagt, dan valt zo een krediet niet onder de thans geldende internationale consensusafspraken (1) inzake minimale exportkredietrenten en maximumkrediettermijnen. Met andere woorden, er is niet of nauwelijks sprake van internationale controle op deze faciliteiten. In feite is het (gemengd) krediet verstrekkend land volkomen vrij bij het bepalen van de kredietvoorwaarden en -looptijden. Zo kan, volgens het N.E.I.-rapport, in Frankrijk de helft (!) van de totale som van het exportcontract in het kader van de ontwikkelingssamenwerking door middel van een speciale lening tegen een rente van 3% met een looptijd van 25 jaar worden gefinancierd. In Japan varieert de "overall interest rate" voor gemengde kredieten met looptijden van 15 tot 25 jaar van 4 tot 6½%.

Het rapport maakt er ook melding van dat Japan gebonden bilaterale (ontwikkelingshulp)leningen verstrekt, indien multilateraal gefinancierde projecten aan Japanse bedrijven worden gegund! Dus, voor mede door andere landen gefinancierde Japanse "trade" hoort enige extra Japanse bilaterale "aid". Keurig van de Japanners. Maar de bilaterale "aid" is wel weer gebonden aan Japanse "trade". Reden voor de Japanners om meer multilaterale hulp te gaan verlenen? Het is mij op dit moment niet bekend. Wél is bekend dat het Japanse budget voor ontwikkelingssamenwerking in de komende jaren wordt verdubbeld. Maar de Japanse betalingsbalans kan ook wel een stootje hebben en bovendien, met het toemenemen van de Japanse gemengde kredieten en andere technieken komt het er op den duur wel weer uit.

(1) Voor een duidelijke uiteenzetting over deze consensusafspraken zie onder meer publikaties van de NCM en de FEM.

Ook de Amerikanen zijn, als verweer tegen het toenemend gebruik door andere landen van dit instrument, het pad van de gemengde kredieten opgegaan.

Zoals bekend is in Nederland om dezelfde reden in 1979 een start met dit instrument gemaakt. Maar in de praktijk loopt het met de toepassing van dit instrument nog niet erg vlot. Dit heeft vermoedelijk onder meer te maken met het feit dat een voor gemengde kredieten bedoelde faciliteit in Nederland (1) wordt aangeduid met een "bedrag (dat) zal worden besteed voor de verwezenlijking van ontwikkelings-relevante exporttransacties die, naar het oordeel van de ministers van Ontwikkelingssamenwerking en van Economische Zaken, daarvoor in aanmerking komen".

Het betreffende bedrag van f 100 miljoen komt tot stand doordat (1) "een begin zal worden gemaakt met de omzetting door de minister van Ontwikkelingssamenwerking van hem ter beschikking staande kapitaalmarkt-middelen in begrotingsgeldten.....".

Het laat zich raden dat over deze zinnen tussen de betrokken departementen en in de Tweede Kamer het een en ander afgediscussieerd is. Dit heeft er alles bijeen wel toe geleid dat het enige nieuwe exportinstrument dat Bestek '81 aankondigde (nog) niet doet waarvoor het ook bedoeld was, namelijk verweer tegen, aldus Bestek '81, de door een aantal landen aangeboden financieringsvoorwaarden, die strijdig (- dat is, zoals uit het voorgaande blijkt, in dit geval niet helemaal juist - Basoski) zijn met de bestaande internationale afspraken.

Projecten komen niet van de grond, ofwel omdat zij niet voldoen aan de criteria van Ontwikkelingssamenwerking, of omdat het gaat om een arm land, waarop Financiën niet bereid is het commerciële deel van het krediet te (her)verzekeren (waardoor er helemaal geen commercieel krediet komt), respectievelijk (nog) niet bereid is andere gewenste garanties te verlenen, ofwel omdat het hulpelement niet aantrekkelijk genoeg is, ofwel omdat er in Den Haag zo lang over is gepraat dat het elders is besteld!

Het ware beter, want doeltreffender, geweest in Bestek '81 te schrijven:

"In de begroting van Economische Zaken is een extra bedrag van f ...00 miljoen opgenomen om, evenals de andere geïndustrialiseerde landen, gemengde kredieten aan ontwikkelingslanden te kunnen aanbieden. Bij de besteding van deze gelden zal de Minister van Economische Zaken, evenals bij het Matchingfonds het geval is, het advies inwinnen van een niet-ambtelijke commissie.

Een interdepartementale werkgroep bestaande uit vertegenwoordigers van Economische Zaken, Financiën en Ontwikkelingssamenwerking (marginale toetsing ontwikkelingshulpcriteria) zal over het toekennen van deze steun en de omvang daarvan beslissen".

De procedure bij het Matchingfonds verloopt vlot en geeft weinig problemen. Voor de gemengde kredieten is dat (nog) niet zo ver, maar misschien blijken het parlement en de betrokken bewindslieden binnenkort tóch gevoeliger voor de harde noodzaak van vergroting van de export, juist ook naar ontwikkelingslanden! De motie-Van der Hek kwam al een heel eind in deze richting.

(1) Zie de publikatie Bestek '81, blz. 52.

Trouwens, de relatie tussen Nederlandse Aid en Trade behoeft in het algemeen wèl de nodige versterking. Het door mij hierboven beschreven Japanse samenwerkingsbeleid is misschien erg zakelijk, afkeurenswaardig lijkt het mij zeker niet.

Zonder Japan dan ook in dit verband als voorbeeld voor Nederland te willen stellen moet wel opgemerkt worden dat het percentage van de Nederlandse bilaterale hulp "verbonden" aan Nederlandse leveranties sinds 1974 (competentieverhuivingen van Economische Zaken naar Ontwikkelings-samenwerking?) met gemiddeld 5% per jaar terugliep. In 1974 was nog 91% van deze hulp "gedekt" door Nederlandse leveranties; in 1977 viel een dekkingspercentage van 72 te noteren. Hoewel voorstander van besteding van een deel van onze hulp in de ontwikkelingslanden zelf, (liefst niet de nog tot de categorie ontwikkelingslanden gerekende landen die in de betrokken sectoren reeds ontwikkeld zijn) ben ik wèl van mening dat nu soms bestaande té grote nadelige prijsverschillen tussen onze goederen en die uit de ontwikkelingslanden niet in het belang van de begunstigde landen zelf zijn. In ieder geval zal dit het rendement van de projecten nadelig beïnvloeden.

7. EXPORT EN FISCALITEIT

Fiscale faciliteiten ter bevordering van de export zijn in Nederland nog een vrijwel onbesproken materie. Elders is dit bepaald niet het geval.

Zo vernam ik al weer geruime tijd terug, dat men in Zweden een fiscale faciliteit heeft (had), die het mogelijk maakt(e?) de exportkredietkosten te drukken, waardoor het Zweedse bedrijfsleven in staat is (was) zeer concurrerende aanbiedingen te doen.

Het belangrijkste macro-economische voordeel van hierbedoelde fiscale faciliteiten is, lijkt mij, dat deze instrumenten, indien zij tot rendabele exporten leiden, zich zelf snel "terugverdienen". Vanuit deze invalshoek zou men ook de suggestie van het agrarische bedrijfsleven (1) kunnen zien om voor die bedrijven, die gezien de in hun branche geldende geringe marges niet de mogelijkheid hebben de kosten van het afdekken van valutarisico's te dragen, fiscaal toe te staan een "onbelaste" speciale reserve voor het opvangen van deze risico's op te bouwen. Een Japanse faciliteit die voorts zeker de aandacht verdient is het zogenaamde "export-loss reserve system". Over dit systeem zegt het N.E.I.-rapport dat Japanse exporteurs met betrekking tot geëxporteerde fabrieken met een waarde van tenminste 100 biljoen Yen tot een bedrag van 7% van de contractwaarde een onbelastbare reserve tegen verliezen mogen vormen. In Nederland, zo stelt het N.E.I., zou zo een faciliteit ca. 50% besparing op de te betalen belasting over het gereserveerde bedrag betekenen.

Dit lijkt dus een serieus te overwegen middel om de exportprijzen voor grote projecten laag te houden. Binnen hetzelfde ministerie zou dan mede enig soulaas zijn te vinden voor een voor het bedrijfsleven en de continuïteit van de export in het algemeen zeer bezwaarlijk facet van het Nederlandse exportkredietverzekeringsbeleid. Ik doel hier op het feit dat ons Ministerie van Financiën beduidend meer dan andere "herverzekeraars" verhoogde (op de kredietmogelijkheden van bedrijven drukkende) eigen risico percentages hanteert bij de verzekering op zwakkere afnemerslanden. Nederland heeft zo een 35 van die verhoogde risicolanden op zijn lijstje staan; in West-Duitsland en België is het lijstje beperkt tot 6 of 7 landen.

Het bedrijfsleven zou graag zien dat de Staat hier een draai van 180 graden aan het beleid gaf.

Hoewel ik hoop dat Financiën zijn beleid zal herzien en op zijn minst op dit punt aanpassen aan dat van andere landen, denk ik dat zo een reuzezwaai door Financiën niet snel gemaakt wordt.

Men komt dan terecht bij Minister De Koning, die wél bereid lijkt om voor de hierbedoelde en ook voor gemengde kredieten zo noodzakelijke kredietgaranties een loket bij Ontwikkelingssamenwerking te openen. Misschien mag dat tweede loket wel ook in het gebouw van het Ministerie van Financiën worden aangebracht. Er is dan in ieder geval een groot stuk know how bij de hand. Als er onverhoopt iets mis gaat met de terugbetaling moet men toch weer in het gebouw van Financiën zijn!

(1) Zie het hiervoor gestelde over de Agrarische Exportdag.

Andere voorbeelden van landen, die door middel van zich snel "terugverdienende" fiscale faciliteiten hun industriële produktie en bijvoorbeeld de export van diensten, respectievelijk imports substitutie daarvan, bevorderen zijn bijvoorbeeld het Verenigd Koninkrijk en Frankrijk. Het Verenigd Koninkrijk is bijvoorbeeld op het gebied van de scheepvaart een van de zogenaamde "goedkope vlag" landen geworden. Het is namelijk in het Verenigd Koninkrijk fiscaal toegestaan schepen in één jaar geheel af te schrijven (1).

In Frankrijk zijn thans op grond van het zogenaamde "Plan de Croissance" (2) (tot 1980) voor Franse reders belangrijke fiscale faciliteiten beschikbaar. Voor nieuwbouw is daarbij F.frs. 1 miljard uitgetrokken; voor rentesubsidies zelfs een bedrag van F.frs. 2 miljard.

Dat zijn grote bedragen, maar de Franse staat verdient ze waarschijnlijk weer snel terug. Want - en dergelijke bepalingen gelden bepaald niet alleen in Frankrijk, maar ook in vele andere landen - de Franse regering heeft bijvoorbeeld voorgeschreven (3) dat 2/3 van de olie-invoer, 40% van de koleninvoer, de gehele bananeninvoer, maar ook de kustvaart, met schepen onder Franse vlag moet geschieden.

Ziehier enige voorbeelden van integraal beleid, op onderdelen waarvan men uiteraard uit beleidsoverwegingen grote bezwaren kan hebben, maar het werkt wèl.

Met Staatssecretaris Beyen, met de Directeur-Generaal voor de Buitenlandse Economische Betrekkingen en in gremia zoals de Rijkscommissie voor Export-, Import- en Investeringsgaranties vindt voortdurend overleg plaats over de mogelijkheden om de inmiddels traditioneel geworden beleidsinstrumenten ter bevordering en begeleiding van onze buitenlandse handel te verbeteren en uit te breiden. Ik meen daar in deze beschouwing niet al te diep op te hoeven ingaan. Met name de economische redacties van de dag- en weekbladen en de economische dagbladen als het Economisch Dagblad en het Financiële Dagblad verstrekken daarover zeer regelmatig informatie.

Ook in en met de Vaste Commissie voor de Handelspolitiek uit de Tweede Kamer vindt veel meer dan de laatste jaren overleg over dit soort zaken plaats. Zeer frequent contact is er ook tussen de EVE en de particuliere organisaties zoals het NCH en de Kamers van Koophandel voor het Buitenland over de uitvoeringsaspecten van de handelsbevordering. Daarom kom ik dan nu bij mogelijkheden op fiscaal gebied, die wellicht ernstig in Nederland te overwegen zouden zijn om het exporterende bedrijfsleven de kansen te geven die wij straks hard nodig hebben.

(1) Kerr, M.E., International Tax Strategy, Chapter 18, Debt Publishing Ltd, Dublin 1974.

(2) Viersen, H.G., De Nederlandse Zeescheepvaart, maart 1975. Rapport voor de Staatssecretaris van Verkeer en Waterstaat, dr. M.H.M. van Hulst.

(3) Griffiths, B., Invisible barriers to invisible trade, 1975.

8. DE W.I.R.

Zoals bekend, werd met ingang van 24 mei 1978, ter algemene stimulering van de in ons land zo noodzakelijke investeringen, de Wet Investeringsrekening (W.I.R.) van kracht.

Blijkens Tweede-Kamerstuk 15300 nr. 21 d.d. 27 juni 1979 heeft de regering in deze eerste fase van het functioneren van de W.I.R. nog de mogelijkheden in nadere overweging om het richtinggevend karakter van de W.I.R. verder uit te breiden. Bij het parlement zijn inmiddels wetsvoorstellen ingediend ter zake van investeringen die leiden tot verbetering van het milieu en/of besparing van het energieverbruik.

In een in voorbereiding zijnde sectornota zal nader op de mogelijkheden worden ingegaan om met de W.I.R. richting aan de investeringen te geven. Daarbij tekent de regering overigens wel aan dat de noodzaak van een algemene stimulans voor investeringen onverkort gehandhaafd blijft. Ook in internationale kaders, zoals de OESO, wordt de noodzaak van verhoging van het investeringspeil sterk onderstreept.

Medio juni van dit jaar was een conclusie van het presidium van de Europese Raad, blijkens genoemd Kamerstuk, dat "het zaak (is) voorrang te verlenen aan maatregelen waarmee, dankzij investeringen, in de Gemeenschap een bevredigend groeipeil kan worden bereikt en tegelijkertijd de modernisering van de economische structuren in de hand wordt gewerkt".

Alvorens tot de beantwoording van een groot aantal specifieke vragen vanuit de Kamer in te gaan stelt de regering inleidend voorts nog:

"Juist met het oog op een versterking van de concurrentiepositie is een adequate en flexibele produktiestructuur van eminente betekenis. Investeringen zijn daarbij middel om de kloof tussen de bestaande en de naar omvang en samenstelling wenselijk geachte produktiestructuur te overbruggen. Stimulansen met een algemeen karakter kunnen daaraan zowel in termen van de daartoe benodigde financiële middelen als in termen van verlaging van rendementsdrempels een belangrijke bijdrage leveren".

Om het in het kader van deze beschouwing zeer belangrijke Kamerstuk ten slotte nog eenmaal te citeren is ook de volgende passage ter zake: In antwoord op een vraag (nr. 29) inzake de feitelijke problemen om te komen tot een verlaging van de W.I.R.-premies voor de land- en tuinbouw en hoe de Europese Commissie daarop zal reageren ("mede gezien haar streven om te komen tot een verlaging van de overschotproduktie en om nationale investeringssteunmaatregelen in deze sector op te schorten?") stelt de regering:

"Van het standpunt van de Europese Commissie is niet meer bekend dan dat bij de beoordeling van het ontwerp Wet Investeringsrekening van belang is geweest dat de basispremie niet als concurrentievervalsend kan worden beschouwd gezien haar generieke karakter".

Een benadering die misschien nog om nadere uitleg vraagt, maar een zekere sturende werking mag de W.I.R. dus wél hebben.

Welnu, mij lijkt het voor ons land, dat aan de export zo een hoge prioriteit moet geven, alleszins het overwegen waard om een extra stimulerende R.O.E.P. (Regeling Ontwikkeling Export Projecten) toe te voegen aan het investeringssteunarsenaal, te weten W.I.R., S.I.R., I.P.R., R.O.T., K.S.T., G.P.T. en B.R.T.

Ik doe deze suggestie opzettelijk in een periode waarin sommige politici spelen met de gedachte om een deel van de W.I.R.-pot voor andere doeleinden aan te wenden. Het zou zeer te betreuren zijn indien mijn R.O.E.P. tevergeefs zou blijken. Mijns inziens mag deze R.O.E.P. niet verloren gaan in de komende, ongetwijfeld zeer verhitte discussies over de steeds ernstiger wordende nationale financieringsproblemen.

Deze op export gerichte, door fiscale deskundigen mijns inziens zeker uit te werken, investeringssteun in de belastingsfeer heeft onder meer dit grote voordeel dat de steun ten goede komt aan bedrijven die zich investeringen kunnen permitteren, vanwege hun rendementspolitiek die deze mogelijk maken.

Sterkere, op de bestaande produktie winst makende bedrijven zouden zich met behulp van bedoelde faciliteit daarbij met name, of misschien uitsluitend, moeten richten op produkten, projecten en activiteiten in de industriële, agri- en dienstensector, waarvoor een groot afzetpotentieel bestaat in grote nieuwe markten in de derde wereld. Een dergelijke faciliteit zou kunnen lijken op het elders in dit artikel beschreven in Japan bestaande instrument voor de bevordering van export van grote turn-key projecten naar de ontwikkelingslanden. Voor Nederland zou het instrument echter zodanig aangepast moeten worden dat ook kleinschalige projecten, waarop kleinere en middelgrote bedrijven zouden kunnen inspelen, in aanmerking voor steunverlening kunnen komen.

In deze opzet past ook een mogelijke aanpassing van onze bestaande exportfinancierings- en verzekeringsfaciliteiten en met name een ernstig te overwegen bundeling van de in Nederland toegepaste methodiek van creditlines en de faciliteit van gemengde kredieten, waarover ik elders schreef.

Erg nuttig bij dit geheel kan ook werken de bestaande garantieregeling met betrekking tot de kosten van offertes voor turn-key projecten.

Een integrale begeleiding van de export van projecten, middels de ontwikkeling van exportgerichte en bedrijfsactiviteiten via investeringsstimulering, een integraal financierings- en verzekeringskader en het stimuleren van het doen van offertes, kan met zo een aanpak gerealiseerd worden.

Nu zullen, zo verwacht ik, zoals veel te vaak in ons land, vele argumenten naar voren gebracht worden waarom zo een benadering in Nederland niet uitvoerbaar is. Er zouden bijvoorbeeld teveel instanties, wil zo een aanpak van de grond komen, één lijn in hun beleid moeten gaan voeren. En inderdaad, in Nederland kan heel vaak heel veel niet. Maar de problemen waar wij voor staan vragen wèl dat de handen eindelijk weer eens zeer krachtig ineen worden geslagen. Als in Nederland

iets werkelijk moet, dan is het toch nog al eens gelukt om iets groots te verrichten. Het nare is hier overigens ook nog, dat het snel moet gebeuren!

Als de politici hier nu eens hun schouders onder zouden zetten, dan moet dit dus kunnen!! Hier zijn, denk ik, weinig partijpolitieke stokpaardjes mee te berijden.

EXPORTBEVORDERING, MEER EENVOUD, MINDER KOSTEN

A. Kalff

INHOUDSOPGAVE

blz.

1. <u>De Nederlandse exportbevordering</u>	53
2. <u>Marketing</u>	55
3. <u>Produktontwikkeling</u>	57
4. <u>Organisatie</u>	58
5. <u>Conclusie</u>	59
6. <u>Overheidsfaciliteiten</u>	60
Bijlagen	62

1. DE NEDERLANDSE EXPORTBEVORDERING

Als wij ons afvragen of er aanleiding is de exportbevordering in Nederland opnieuw te bezien, dan is het wellicht goed eerst een enkel woord te wijden aan de concurrentiepositie van het Nederlandse bedrijfsleven zoals die er nu uit lijkt te zien.

Het valt dan op dat hoewel in het OESO-rapport over Nederland van maart 1977 een overzicht van de concurrentiepositie wordt gegeven, dat in het algemeen wordt gekenmerkt door achteruitgang (toenemende kosten, stijgende exportprijzen, afnemende winsten op exporten) en vertraging van de export van vooral de prijsgevoelige produkten (chemicaliën, staal, optische instrumenten, textiel en confectie) toch niet gezegd kan worden dat deze trend zich in de periode daarna heeft voortgezet.

Integendeel, na het opmerkelijk slechte jaar 1977 heeft de totale Nederlandse export zich duidelijk hersteld, al zijn de omstandigheden van het begin van de zeventiger jaren, toen het volume van de Nederlandse export gemiddeld met meer dan 10% steeg, niet teruggekeerd (zie bijlage 1).

Ook de prognose van de stijging van de Nederlandse export (volume + 6%) voor het jaar 1980 is bepaald niet rampzalig.

Een andere vraag is of Nederland de laatste tijd is achtergebleven bij wat vergeleken met andere landen mogelijk was geweest.

Dat lijkt inderdaad het geval te zijn. Recente gegevens wijzen op een vrij sterk achterblijven van de Nederlandse exportperformance bij die van andere industrielanden en bij de groei van de exportmarkten (zie bijlage 2).

Waarom is dat te wijten?

Mijns inziens moet dan in de eerste plaats bedacht worden dat door de kostenstijging de positie van het Nederlandse bedrijfsleven steeds slechter wordt. Het lijkt zelfs dat dit sinds 1973 in versneld tempo is gegaan.

De rentabiliteit is in vele bedrijfstakken zeer matig tot slecht geworden en de verhouding eigen vermogen/vreemd vermogen heeft zich ongunstig ontwikkeld (1) in het bijzonder als men een vergelijking met het buitenland maakt.

De hogere kosten van het Nederlandse produkt hebben geleid tot een grote penetratie van het buitenland op de Nederlandse markt.

De groeiende importsubstitutie loop het Nederlandse bedrijfsleven sterk voor de voeten (zie bijlage 4).

Een derde facet van de problemen van het Nederlandse bedrijfsleven is de teruggang van haar aandeel in de groei van de economie ten gunste van overheid en werknemers. Weliswaar tracht de regering daar wat aan te doen, maar ook de laatste begroting slaagt daarin toch eigenlijk niet.

(1) De Vennootschap Nederland, Hoofdstuk III

Het is in belangrijke mate de slechte positie van het bedrijfsleven in Nederland die de Nederlandse exportpositie nadelig heeft beïnvloed door afnemend weerstandvermogen van de bedrijven bij het werken op risikante markten, verminderde financieringsmogelijkheden, verminderde bereidheid tot innovatie door research en investeringen.

De achteruitgang van de exportperformance is mijns inziens dan ook slechts een facet van de achteruitgang van de relatieve positie van het bedrijfsleven binnen de Nederlandse samenleving.

Toch wordt algemeen gesteld dat de overheid maatregelen moet nemen om de Nederlandse export te stimuleren. Men gaat daarbij blijkbaar uit van de gedachte dat als Nederland meer aan het buitenland verkoopt, dit de nationale economie zonder meer en automatisch goed doet. Helaas is dat niet zo.

De concurrentiepositie in het buitenland van een groot deel van de Nederlandse export wordt in hoofdzaak bepaald door de prijs van dat produkt op de buitenlandse markten. Als die prijs door subsidiëring wordt verlaagd, dan kan het zijn dat men het op die markt kan verkopen, maar het is dan wel de vraag of dat de nationale economie goed heeft gedaan, omdat het offer - de subsidiëring - wel eens meer kan zijn dan de opbrengst.

(Het is een zwak punt van de Nederlandse uitvoer dat er relatief veel produkten in voor komen waar juist de prijs de doorslag geeft.)

Nooit mag worden vergeten dat dit proces de totale welvaart vermindert, in plaats van vermeerdert en dus de te verdelen welvaart verlaagt. Echte subsidiëring van de export kan dan ook alleen worden gerechtvaardigd als zij beperkt en tijdelijk is, zoals binnen een bedrijf een verliesgevende situatie alleen acceptabel is als zij beperkt en tijdelijk is.

Wat kunnen de redenen zijn om zo een tijdelijke situatie te accepteren? Daar is in de eerste plaats het marktargument in de meest ruime zin. Men accepteert een aanloopverlies voor bedrijfsbekendheid en produktbekendheid, kortom voor opbouw van de marktpositie, de marketing. In de tweede plaats kan het noodzakelijk zijn zo een tijdelijke situatie te accepteren omdat er tijd nodig is voor produktontwikkeling. Een derde reden kan zijn dat tijd nodig is voor reorganisatie van het eigen bedrijf om het slagvaardiger en actiever te maken.

Hoewel wij dus van mening zijn dat eventuele problemen met de Nederlandse export in de eerste plaats moeten worden opgelost door de algemene positie van het Nederlandse bedrijfsleven binnen Nederland te verbeteren, zal toch worden getracht deze 3 punten, marketing, produktontwikkeling en organisatie hieronder verder uit te werken.

2. MARKETING

De geografische spreiding van de Nederlandse uitvoer is gering. 82% van de Nederlandse uitvoer gaat naar Europa, waarvan 70% naar de EG (zie bijlage 4). Noord-Amerika neemt 4% af, Japan 1% evenals Australië. De gezamenlijke OESO-landen nemen 82% van de Nederlandse uitvoer af. De rest van de wereld dus 18%, waarvan Oost-Europa 2% en de OPEC-landen 5%. Resteert dus 11% voor de NONPEC-landen.

Deze geografische spreiding is in een overwegend vrije internationale economie tot stand gekomen. Ze is een reflex van comparatieve voordelen van Nederland. Geforceerd sleutelen aan deze geografische spreiding zal dus geld = welvaart kosten.

De andere markten hebben ook nadelen:

- klein van omvang
- versplinterd
- niet welvarend
- onzekere c.q. wisselende inkomsten
- daardoor onzekere c.q. wisselende afzet
- daardoor ook toegenomen betalingsrisico's.

Japan, dat in het Verre Oosten ligt, voert 46% uit naar de OESO-landen. Tegen hoge transport- en invoerrechtenkosten. Een van de zorgen van de Japanse regering is dat dit percentage niet hoger is.

Van de ontwikkelingslanden zijn alleen de snelle groeiers de zogenaamde "Newly Industrialised Countries" (NIC's) in de toekomst veelbelovend; maar de omvang van deze markt is nog gering: 7% van de totale OECD-uitvoer gaat naar de NIC's (+ \$ 100 miljard in 1977). De OPEC-markten zullen in de toekomst stagneren. Dat doen ze nu al min of meer, hoewel een gemiddelde groei van 17,9% (waarde) nog altijd betrekkelijk hoog is.

Eén procent exportgroei naar West-Europa is ook van een gans andere orde dan 1% groei naar OPEC-landen of NIC's.

De industrielanden blijven onze voornaamste afzetmarkt.

Er zijn nog wel enkele landen waarop Nederland of een speciaal Nederlands bedrijf door een bijzondere omstandigheid bijzondere kansen lijkt te hebben.

Iedereen denkt dan natuurlijk in de eerste plaats aan die landen van de wereld waar Nederland vanwege zijn koloniale verleden nog een bijzondere introductie heeft.

Uiteraard zal dan op die bijzondere omstandigheid moeten worden ingespeeld c.q. in de samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven ruimte moeten zijn voor deze bijzondere omstandigheid.

Toch lijkt de ruimte voor een specifiek Nederlandse marketing op markten buiten de industriegebieden in het licht van de moeilijkheden op die markten en de mogelijkheden van de Nederlandse samenleving nogal beperkt.

Veeleer zal de Nederlandse industrie het moeten zoeken in samenwerking met en toelevering aan combinaties die door hun grotere omvang, technologische geavanceerdheid op deze markten kunnen concurreren met ondernemers uit grote economische eenheden.

Dat betekent een snel en soepel inspelen op samenwerking met buitenlandse combinaties en het accepteren van grote buitenlandse delen in door Nederlanders aangevoerde combinaties.

3. PRODUKTONTWIKKELING

De samenstelling van ons exportpakket is in een overwegend vrije economie na 1950 ontstaan en is een reflex van de samenstelling van de Nederlandse voor- en nadelen in West-Europa.

Een aantal factoren spelen een overwegende rol:

- ons koloniale verleden
- de Rijn
- het aardgas
- de grote betekenis van land- en tuinbouw in Nederland
- Nederland telt een aantal multinationals.

Praktisch de gehele samenstelling van ons uitvoerpakket is op deze factoren terug te voeren.

Het voordeel van ons koloniale verleden slijt (kennis tropische landbouw).

Het belang van de Rijn hangt af van het belang van het achterland, dat groot blijft.

De agrarische sector blijft belangrijk.

Over het voordeel van het Nederlandse aardgas wordt zeer verschillend geoordeeld. Van regeringswege is gesteld dat het voordeel over 10 à 15 jaar verdwenen zal zijn.

Nederland moet zuinig zijn op zijn multinationals, als bronnen van kennis van techniek en management en als bronnen van nieuwe innovaties. De grote opgave voor het bedrijfsleven en overheid is om vast te stellen wat wij in de toekomst willen gaan exporteren, naarmate een aantal voordelen wegvallen.

Nederland moet niet geforceerd de goederenbalans van zijn export willen veranderen; bijvoorbeeld door kunstmatig meer kapitaalgoederen te exporteren. De op het ogenblik gebruikelijke redenering - zie ook weer de recente "Sectornota" van de Minister van Economische Zaken - is dat Nederland hoogwaardige nieuwe produkten moet ontwikkelen die werkgelegenheid creëren en in het buitenland verkocht kunnen worden.

Meer en meer rijst de vraag of het Nederlandse bedrijfsleven - afgezien van enkele multinationals - gezien de gemiddelde grootte van onze bedrijven op het terrein van de produktontwikkeling vergelijkenderwijs nog kan concurreren met bedrijven in het buitenland.

Ook hier lijkt de taak van het Nederlandse bedrijfsleven, zolang niet door een sterkere binnenlandse positie meer risico's kunnen worden genomen of op andere wijze winstgevend kan worden gewerkt, veeleer die van medewerker aan een buitenlandse ontwikkeling.

4. ORGANISATIE

De Nederlandse exporteur werkt in een hoog ontwikkeld land en moet daarom met een buitengewoon groot aantal belangen, regelingen en partners in de samenleving rekening houden.

De nota inzake Selectieve Groei van de Minister van Economische Zaken Lubbers geeft daarvan een indrukwekkende opsomming, uitmondend in een facettenbeleid en een economisch structuurbeleid.

Het lijkt voor een verbetering van de slagvaardigheid van exporteurs nodig dat wordt nagegaan of met toepassing van moderne managementstechnieken kan worden gekomen tot een structureel eenvoudiger en doorzichtiger contactpatroon tussen de exporterende ondernemer en de samenleving.

Ook heeft de Nederlandsche Credietverzekering Maatschappij (NCM) in 1975 al eens geopperd te onderzoeken of niet in samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven kan worden gekomen tot een Nederlandse Exportadvies Maatschappij.

Verder moet natuurlijk worden gezorgd dat de normale faciliteiten van exportfinanciering en exportkredietverzekering snel en slagvaardig op de behoeften van de markt kunnen reageren.

De indruk bestaat dat door de grote verscheidenheid van financieringsinstellingen en hun onderlinge concurrentie een ondoorzichtige hoeveelheid opvattingen, werkwijzen en modellen is ontstaan, die zowel voor de exporteurs als hun buitenlandse cliënten afschrikwekkend kan werken.

Het zou aanbeveling verdienen dat in het bijzonder die bankiers die zich met exportfinanciering bezig houden in onderling overleg hun methoden en modellen meer standaardiseren en verduidelijken.

Ook voor de exportkredietverzekering geldt dat een vereenvoudiging van de procedures gewenst is. De NCM heeft daartoe reeds verschillende malen initiatieven genomen en is voornemens daarmee door te gaan.

5. CONCLUSIE

Vanuit economisch standpunt bekeken zou de toekomstige Nederlandse exportpositie het meest gebaat zijn bij dat overheidsbeleid dat er op gericht is de opdoemende comparatieve voordelen zo snel en zo uitputtend mogelijk te kunnen aanvatten en verdwijnende comparatieve voordelen zo snel mogelijk af te bouwen. Wil men de besluitvorming ter zake zo dicht mogelijk brengen bij de markt, dan zal het bedrijfsleven de voornaamste taak krijgen de nieuwe ontwikkelingen (= opbouw en afbraak) te volgen en daarop te reageren met ondernemersbeslissingen. De taak van de overheid zal hierin een zeer belangrijke zijn. Zij zal moeten nalaten nieuwe comparatieve voordelen te frustreren. Haar beleid zal ter zake neutraal dienen te zijn, zoals:

- niet een financieel beleid voeren dat een te groot beslag legt op financiële middelen, zodat het bedrijfsleven niet aan de financiële middelen kan komen om om te schakelen;
- geen arbeidsmarkt c.q. loonbeleid voeren dat voert tot een "mismatch" van gevraagde en aangeboden soorten van arbeid;
- de internationale handel en het - betalingsverkeer zoveel mogelijk vrij houden en multilateraal;
- protectie van bedrijfstakken met een verdwijnend of niet bestaand comparatief voordeel zo veel mogelijk vermijden. Met protectie "koopt" een land zich bedrijvigheid en legt daarmee beslag op kapitaal en arbeid die in de wel voordelige sectoren voordeliger aan de slag kunnen.

Wat de overheid wel moet doen is op optimale wijze het bedrijfsleven helpen haar vernieuwende taak te vervullen door een uitstekend werkend informatieapparaat op te bouwen. De voorlichting en advisering aan het Nederlands bedrijfsleven moet optimaal zijn.

Daarom willen wij in een slothoofdstuk trachten een aantal overheidsfaciliteiten te bespreken, die met behoud van bovenstaande uitgangspunten wellicht zouden kunnen worden gestroomlijnd en/of gemoderniseerd.

6. OVERHEIDSFACILITEITEN

Afgezien van directe hulp aan bedrijven beschikt het Nederlandse bedrijfsleven op het ogenblik over een beperkt aantal faciliteiten.

Deze zijn:

- a. directe rentesubsidies aan de scheepsbouw
- b. rentesubsidies uit het matchingfonds
- c. exportkredietverzekering
- d. creditlines
- e. betaling uit ontwikkelingshulp.

De eerste twee zijn directe subsidies uit de overheidskas en dienen daarom als in eerdere hoofdstukken uiteengezet eigenlijk zeer kritisch te worden benaderd. Toch kan daar waar de exporteur moet concurreren met buitenlanders die over soortgelijke of verdergaande faciliteiten beschikken een rechtvaardiging voor deze faciliteiten worden gegeven. Wel moet mijns inziens steeds in het oog worden gehouden dat het voor een middelgroot en open land als Nederland erg gevaarlijk kan zijn verder te gaan dan de grote economieën, omdat Nederland enerzijds economisch gezien groot genoeg en internationaal bekend en geacht genoeg is om in aanmerking te worden genomen zodat reacties bijna onvermijdelijk zijn.

Anderzijds is Nederland niet sterk genoeg om "overcompensatie" altijd weer te kunnen "matchen".

Waar dus zulke faciliteiten bestaan zullen zij open en duidelijk moeten zijn zodat iedereen, ook de buitenlandse concurrent, weet dat hij slechts rekening behoeft te houden met een evenredige ondersteuning van zijn Nederlandse concurrent.

Naar mijn mening is dat door de nogal minutieuze, gedetailleerde en vrij ondoorzichtige hantering van de besproken twee faciliteiten niet altijd het geval.

Een meer algemene regeling van deze faciliteiten is gewenst en in het bijzonder het minutieuze onderzoek naar werkgelegenheidseffecten zou achterwege moeten blijven. Ook zouden gedane toezeggingen onvoorwaardelijk moeten zijn en duidelijk moeten aangeven wanneer over de toegezegde subsidies kan worden beschikt.

Ik kan mij niet aan de indruk onttrekken dat de thans ingebouwde controles weer nieuwe kosten en onzekerheden voor het bedrijfsleven oproepen.

Het Nederlandse exportkredietverzekeringstelsel is één van de - zo niet het - meest geavanceerde stelsels van de exportkredietverzekering doordat het in de eerste plaats een vrijwel unieke combinatie is van de mogelijkheden die de particuliere markt heeft en de mogelijkheden die de overheid heeft.

In de tweede plaats is in de jaren vijftig een polis ingevoerd die met zijn zogenaamde negatieve risico-omschrijving nog steeds de meest uitgebreide dekking geeft.

In de derde plaats zijn in de loop van de laatste decennia een aantal aanvullende dekkingen ingevoerd - (koersrisicoverzekering, directe garanties, financieringspolissen, progress payments, dekking van aanbesteding en uitvoeringsgaranties en het afgeven van contragaranties,

dekking van het zgn. omgekeerde koersrisico) - die de dekkingsmogelijkheden ten behoeve van de exporteurs en zijn financiers praktisch volledig maken. Een aantal kleinere verbeteringen zijn nog in studie.

Het enige grote probleem dat op het ogenblik nog bij de exporteurs van kapitaalgoederen lijkt te bestaan is het probleem dat zij vaak moeite hebben met de financiering van de ongedekte percentages van exportkrediet, in het bijzonder als zij veel zaken hebben gedaan op markten waarvoor hogere eigen risico's gelden.

Door de NCM is al eens voorgesteld voor dergelijke zaken als het eigen risico een bepaalde tijd heeft gelopen de mogelijkheid te openen een groot deel van het nog openstaande risico, uiteraard tegen premiebetaling, bij te verzekeren, zodat financierings- en risicocapaciteit voor nieuwe risico's vrij zou komen. Tot nu toe is op deze voorstellen negatief gereageerd omdat het departement van Financiën meent een regelingsinstrument niet te kunnen ontbreken.

Onder "creditlines" wordt verstaan een overeenkomst tussen de Nederlandse overheid en een buitenlandse overheid waarbij wordt toegezegd dat voor bepaalde goederen bepaalde - gunstige - financieringsfaciliteiten zullen worden geopend. In Nederland is het enthousiasme - in het licht van de reeds bestaande goede regelingen - voor dit exportbevorderingsmiddel nooit bijzonder groot geweest.

Toch heeft de Nederlandse overheid zich voornamelijk uit relatieoverwegingen in enkele gevallen genoodzaakt gevoeld zulke creditlines aan te bieden of af te sluiten.

De ervaring met creditlines is niet goed, en wel om de volgende redenen.

Ten eerste heeft het ontvangerland de neiging om voortaan alleen nog maar te hopen op de in de creditline genoemde maximale condities. Dat verstoort marktverhoudingen en bestaande relaties en usances tussen koper en verkoper.

Ten tweede vermindert de creditline de flexibiliteit ten aanzien van de exportkredietverzekering omdat beslag wordt gelegd op een bepaalde dekkingscapaciteit die echter helemaal niet hoeft te worden gebruikt.

Ten derde zijn er een aantal technische problemen, in het bijzonder ten aanzien van de obligo-administratie en de noodzakelijke rentesubsidiëring uit het matchingfonds, die de procedures rond de verkoop en het gebruik van de creditline niet onaanzienlijk verzwaren.

Naar mijn inzicht moet het hanteren van creditlines òf aanzienlijk vereenvoudigd worden, wat zal betekenen het loslaten en/of globaliseren door een aantal overheidsinstellingen van thans gewenste controle òf van het aanbieden van creditlines zal moeten worden afgezien.

Betaling uit ontwikkelingshulp.

Waar de Nederlandse ontwikkelingshulp aan handelskrediet uit Nederland wordt gekoppeld zouden de gehanteerde technieken kunnen worden verbeterd.

Bijlage 1

Het groeiverloop van het volume van de Nederlandse uitvoer is als volgt:

(% stijging t.o.v. vorig jaar)

1960 = + 3	1967 = + 6	1974 = + 3
1961 = + 2	1968 = + 9	1975 = - 4
1962 = + 2	1969 = + 14	1976 = + 13
1963 = + 3	1970 = + 12	1977 = - 2
1964 = + 6	1971 = + 12	1978 = + 2
1965 = + 5	1972 = + 9	1979 = + 6
1966 = + 3	1973 = + 15	

De gemiddelde groeivoeten zijn:

1961 - 1965 = + 3,6
1966 - 1970 = + 8,8
1971 - 1975 = + 7,0
1976 - 1979 = + 4,7

De grote groeijaren zijn 1969 - 1973.

De gemiddelde groei van 4,7% mag minder zijn dan die in 1966 - 1970 en 1971 - 1975, zij is altijd nog hoger dan die in 1961 - 1965.

De periode 1971 - 1974 was er ook één van abnormale hoogconjunctuur.

Bron: International Financial Statistics IMF.

Bijlage 2

Relatieve export performance
(groei van de export minus groei van de markt)

	<u>1973</u>	<u>1974</u>	<u>1975</u>	<u>1976</u>	<u>1977</u>	<u>1978</u>	<u>1979</u>
US	1	2½	2½	- 3½	- 2½	3½	4½
Japan	-11½	½	3½	12½	2½	- 9	-10
Frankrijk	- 3½	3	- 2½	½	2	½	½
Duitsland	- 1½	2½	- 7½	3½	1	½	0
Nederland	- 3	- ½	- 4	4½	- 6½	- 3½	- ½

Bron: Economic Outlook nr. 25 juli 1979, OESO tabel 51.

Bijlage 3

Verlies van binnenlands marktaandeel in %

	<u>1970 - 1977</u>
Voedingsmiddelenindustrie	
veehouderijprodukten	- 7,4
overige produkten	- 6,1
Dranken en tabakverwerkende industrie	- 7,3
Textielindustrie	-37,0
Kleding, leder- en schoenindustrie	-53,0
Papier- en grafische industrie	- 3,2
Hout- en bouwmaterialenindustrie	-12,4
Chemische en rubberindustrie	- 4,7
Basismetalaalindustrie	- 9,7
Metaalprodukten- en machinebouwindustrie	- 7,9
Elektrotechnische industrie	-21,9
Transportmiddelenindustrie	-36,5
Aardolieraffinage	-10,2
Industrie totaal	-11,4

Bron: Centraal Economisch Plan 1979.

Bijlage 4

In- en uitvoer volgens gebieden en voornaamste landen van oorsprong/
herkomst, resp. bestemming

1977

	waarde	in % van	veranderingen
	mln gld	het totaal	t.o.v. 1976
	uitvoer	uitvoer	uitvoer
Totaal	107.195	100	+ 1
Europa	87.387	<u>82</u>	- 1
w.v. EG-landen	75.473	70	- 1
Frankrijk	11.253	11	- 0
België en Luxemburg	15.719	15	+ 0
Bondsrep. Duitsland	33.089	31	+ 1
Italië	5.121	5	- 6
Ver. Koninkrijk	8.007	7	- 9
Ierland	453	0	+ 14
Denemarken	1.831	2	+ 2
EVA-landen	6.502	6	- 2
IJsland	116	0	+ 51
Noorwegen	1.120	1	- 33
Zweden	2.210	2	+ 1
Zwitserland	1.609	2	+ 22
Oostenrijk	1.046	1	+ 6
Portugal	402	0	+ 9
Overig West-Europa	3.395	3	+ 9
Oost-Europa (*)	2.017	2	- 3
Afrika	4.400	<u>4</u>	+ 10
Amerika	6.242	<u>6</u>	+ 13
Noord-Amerika	4.081	4	+ 20
w.v. Ver. Staten	3.675	3	+ 22
Latijns-Amerika	2.161	2	+ 2
w.v. Argentinië	141	0	+ 58
Brazilië	596	1	+ 18
Azië	6.134	<u>6</u>	+ 8
Nabije en Midden Oosten	3.378	3	+ 5
Overig Azië	2.756	3	+ 13
w.v. Indonesië	624	1	+ 10
Japan	562	1	+ 11
Australië en Oceanië	571	<u>1</u>	- 1

(*) U.S.S.R., D.D.R., Polen, Tsjechoslowakije, Hongarije, Roemenië, Bulgarije en Albanië.

Bron: Statistisch Zakboek 1978 CBS.

DE WERELDECONOMIE EN NEDERLAND IN DE TACHTIGER JAREN

J.C. Ramaer

INHOUDSOPGAVE

blz.

1. Inleiding 71
2. Waar het om gaat: de mensen, de markt,
het produkt en de onderneming 72
3. De wereldeconomie - "the age of discontinuity" 74
4. Het uitgangspunt van Nederland 78
5. Noodzakelijke veranderingen 81

1. INLEIDING

Vele tekenen wijzen erop dat in de tachtiger jaren de Nederlandse export sterk opgevoerd zal moeten worden, wil aan de hoge en toenemende welvaarts- en welzijnseisen van ons volk tegemoet gekomen kunnen worden.

In dit stuk zal eerst de kern van datgene waar het bij export om gaat onderstreept worden: de mensen, de markt, het produkt en de onderneming.

Vervolgens zal een schets gegeven worden van de aard van de wereld-economie waarmee de Nederlandse export te maken zal krijgen (beter gezegd: de aard van de onzekerheden).

Daarna volgt een beschrijving van de uitgangssituatie waarin Nederland zich thans bevindt.

Ten slotte zullen enkele aanbevelingen gedaan worden over de veranderingen die in ons land noodzakelijk zijn, wil Nederland tot hogere exportprestaties bereid en in staat zijn.

2. WAAR HET OM GAAT: DE MENSEN, DE MARKT, HET PRODUKT EN DE ONDERNEMING

Over de export wordt vaak zozeer in abstracte termen gesproken en geschreven, dat het zijn nut kan hebben enkele essentiële concrete punten in herinnering te brengen.

Export bestaat uit produkten; goederen en diensten. Waarom worden produkten voortgebracht en verkocht?

- A. Omdat er mensen met behoeften en koopkracht zijn; klanten.
- B. Omdat er mensen zijn die de juiste communicatie met een kring klanten weten op te bouwen.
- C. Omdat die mensen op grond van de behoeften en koopkracht die zij peilen snel weten te bepalen welk produkt op welke wijze gedistribueerd afzet vindt bij de klantenkring waarop zij zich richten.
- D. Omdat het produkt concurrerend blijkt te zijn, dat wil zeggen in verhouding tot produkten aangeboden door anderen een betere combinatie van prijs en kwaliteit (inclusief distributiewijze) heeft.
- E. Omdat degenen die produceren en distribueren ("marketing" bedrijven) niet alleen de juiste ideeën hebben, maar ook:
 - a. ondernemen en managen: ondernemingen stichten en deze efficiënt laten functioneren;
 - b. medewerkers kunnen aantrekken die de vereiste opleiding hebben alsmede de bereidheid zich in te zetten;
 - c. investeren in de vereiste produktiecapaciteit en distributiekanaalen, omdat zij dit verantwoord achten gezien hun verwachtingen ten aanzien van winst en risico;
 - d. risico's kunnen dragen, omdat zij over voldoende risicodragend vermogen beschikken;
 - e. over de vereiste verbeeldingskracht en beweeglijkheid beschikken om snel over te schakelen op andere produkten of klanten als blijkt dat zulks nodig is om continuïteit en groei van de onderneming te handhaven - "innovatie" kunnen bedrijven;
 - f. met hun medewerkers een sterk geloof hebben in hun produkt en hun onderneming;
 - g. in een samenleving staan die hun ondernemen respecteert en hen daardoor ook armslag en tijd laat zich te wijden aan de primaire functies van het ondernemen en managen: produktie en distributie organiseren.
- F. Er kan sprake zijn van export als de producent en/of distributeur goede redenen heeft over de grens klanten te gaan bewerken. Voor het bedrijfsleven in een klein land als Nederland zijn deze goede redenen meestal:
 - a. een te kleine thuismarkt en/of prijsvoordelen;
 - b. sterke argumenten om de produktie in Nederland te houden en niet naar de markt te brengen (omdat zulks te kostbaar, te moeizaam of te riskant is).

Voor produceren en distribueren zijn - zoals voor de economische ontwikkeling in het algemeen - ondernemerschap, andere bekwaamheden en inspiratie (van mensen) veruit het belangrijkste. Simon Kuznets schat

dat slechts één tiende van de economische groei samenhangt met "inputs" van man-uren en kapitaal en dus niet minder dan negen tiende deel het resultaat is van menselijke bekwaamheden (1).

(1) Simon Kuznets: Modern Economic Growth, Rate Structure and Spread. Yale University Press, blz. 80-81.

3. DE WERELDECONOMIE - "THE AGE OF DISCONTINUITY"

Nederland moet de helft van zijn nationale inkomen op de wereldmarkt verdienen.

Waardoor zal de wereldeconomie in de komende tien jaren waarschijnlijk gekenmerkt zijn?

1. In recente jaren heeft zich met de langzamere groei van de wereldeconomie een algemene neiging tot terugvallen op protectionisme en nationalisatie geopenbaard. Zelfs binnen de voor Nederland belangrijkste markt, de Europese Gemeenschap, is in toenemende mate beroep gedaan op artikel 115, waardoor belemmeringen in de handel tussen de lidstaten ontstonden. Nationalisme en protectionisme zullen evenwel ook elders in de wereld de risico's voor de export, investeringen en betalingen doen toenemen.
2. Politieke instabiliteit is een volgend risico dat eerder zal toenemen dan dalen. Iran was niet lang geleden een "groeimarkt". Hetzelfde kan gebeuren met andere landen die thans veelbelovend zijn. Waar mogelijk is dus geografische spreiding van exporten geboden.
3. Men moet aannemen dat de op de wereldmarkten opererende ondernemingen met schommelende wisselkoersen zullen moeten blijven werken. Hierdoor ontstaan risico's voor prijzen en omzetten omgerekend in guldens en dus voor de rentabiliteit. Ook kunnen concurrentieverhoudingen zich op korte termijn sterk wijzigen - sterker en sneller dan voorheen bij vaste wisselkoersen door verschillen in inflatietempo. In gevallen waar markten alleen beleverd kunnen worden door het vestigen van productiecentra in andere landen, kunnen fluctuaties in wisselkoersen de positie van "goedkope" en "dure" landen snel doen veranderen; waardoor ook op dit gebied de onzekerheid groter is dan in het tijdperk van vaste wisselkoersverhoudingen.
4. Steeds groter wordt de rol van staatsorganisaties en staatsondernemingen. Deze laten zich niet steeds op de eerste plaats leiden door de markt, maar door de politiek, waardoor een extra element van onzekerheid ontstaat boven die van de markt. Deze onzekerheden kunnen uiteenlopende gevolgen hebben: dumpingpraktijken en andere vormen van concurrentievervalsing, afsluiting van markten als gevolg van contracten die één bepaalde staatsonderneming tot leverancier maken, onverwachte kostenstijging van geleverde goederen of diensten of zelfs uitsluiting van levering (als politiek pressie-instrument).

John B. Rhodes geeft sprekende cijfers over de verstatelijking van productie en handel: Terwijl in 1972 nog slechts 6% van de olieproductie buiten het Sovjetblok in staatshanden was, bedroeg het percentage in 1977 72%. Hetzelfde gold voor 1/3 van de ijzerertsproductie, 2/3 van de kopermijnbouw (1). De snelle groei van de handelsvloeten in het Sovjetblok en de door hen toegepaste dumpingpraktijken zijn eveneens bekend (2).

- 74 -

(1) John. B. Rhodes: Growth and the Government-Owned Multinationals. Rede gehouden voor het 26e Congres van de Internationale Kamer van Koophandel d.d. 2 oktober 1978. Gepubliceerd in het blad FORUM van Booz-Allen & Hamilton.

(2) Zie o.m. Institute for the Study of Conflict: Soviet Sea Power: The Convert Support Fleet. Conflict Study no. 84, pag. 4, 5 en 6.

5. De opkomst van de "Newly Industrialising Countries" (NIC's, zoals Brazilië, Singapore, Hong Kong, Taiwan, Z.Korea en straks weer anderen) die te danken is aan de volgende factoren:
- gemotiveerde en efficiënte arbeidskrachten, en gevoelens van trots over de opbouw van de industrie, vergelijkbaar met die welke Nederland kende in de tijd van de wederopbouw na de oorlog;
 - een minimum aan overheidsbureaucratie (zou b.v. India bureaucratie hebben vermeden, dan was het sinds + 1960 NIC);
 - het aantrekken van internationale industriële ondernemingen met hun praktisch toepasbare produktie, know-how en verkoopkanalen;
 - ondernemerschap en management (veelal gedeeltelijk "geïmporteerd") met bereidheid tot het nemen van risico's;
 - uitstekende infrastructurele voorzieningen en internationale transportverbindingen;
 - nationale eenheid, een goed functionerend bestuursapparaat en stabiliteit (1).

De rol van deze groep landen op de wereldmarkten voor industrieproducten is vooral sinds 1973 snel belangrijker geworden. In de jaren van 1973 tot 1978 stegen hun exporten van industrieproducten van \$ 20 miljard naar \$ 47 miljard (in dollars van 1975) (2). Het "Interfutures"-rapport van de OECD beschrijft de verschuivingen die hieraan ten grondslag liggen: de "traditional manufacturing industries" zoals textiel, scheepsbouw, automobielen en de eenvoudiger elektronika maakten een deel van de groei van hun capaciteit in de wereld in die landen door (3).

Wat kan er in de komende decennia gebeuren? Ook op dit gebied maakt voorspelbaarheid plaats voor onzekerheid. Wie meent dat alleen de eenvoudiger processen en producten kandidaten zijn voor verschuiving naar de NIC's, dient zich te bedenken dat dure en geavanceerde machines en apparatuur 24 uur per dag en 7 dagen in de week op volle toeren kunnen draaien en efficiënt en goed onderhouden kunnen werken in de NIC's, terwijl dat in Europa lang niet altijd het geval is als gevolg van de gedaalde arbeidsmoraal en de weerstanden tegen werken in ploegen. Bovendien wordt de kunst van de internationale overdracht van industriële know-how tegenwoordig aanzienlijk beter beheerst door veel méér ondernemingen dan 10 à 20 jaar geleden. Door dit alles zijn dus veel méér producten en processen kandidaten voor de NIC's dan voorheen het geval was. Welke dit zijn, hangt veel minder af van kostenbecijferingen - die door grotere onzekerheden minder houvast bieden - dan van de visie van individuele ondernemers.

- 75 -

-
- (1) Tekenend voor de geest van de NIC's is de rede die tijdens het 26e Congres van de Internationale Kamer van Koophandel in 1978 werd gehouden door de Premier van Singapore, Lee Kuan Yew: Extrapolating from the Singapore Experience, brochure van de Internationale Kamer van Koophandel.
 - (2) P. Wack: The Future of Jobs, De Ingenieur, 1 februari 1979, blz. 79.
 - (3) Interfutures, Facing the Future, O.E.C.D., 1979, blz. 26 e.v.

Het beeld dat in bovenstaande punten is geschetst, past zeer wel in een algemeen kader dat door een man met veel visie werd geschilderd. Een korte samenvatting van die visie volgt hieronder.

Reeds tien jaar geleden kondigde Peter Drucker "The Age of Discontinuity" aan (1). Zijn stelling is dat de bijna dertig jaren groei na de Tweede Wereldoorlog in feite de culminatie waren van een vorig tijdperk. Hij meent dat een viertal belangrijke grondslagen zo ver verschoven is, dat wij aan het begin van een ander tijdperk staan. De fundamentele verschuivingen zijn de volgende:

- Nieuwe technieken beginnen grote invloed te krijgen. De stormachtige groei na de Tweede Wereldoorlog was gebaseerd op produktieprocessen en produkten die grotendeels reeds bestonden aan het einde van de 19e eeuw (de hoogovens, de automobielen, de huishoudelijke apparaten). Thans kondigen zich technologieën en produkten aan waarvan toepassing, marketing, alsook de maatschappelijke consequenties aanzienlijk minder "voorspelbaar" zijn. Zo zijn bijvoorbeeld de consequenties van de huidige ontwikkelingen in de elektronika veel moeilijker te voorspellen dan die van ca. 25 jaar geleden. Voor het ondernemen is de gevolgtrekking: hoe onzekerder de uitkomst van de voorspellingen, hoe groter de noodzaak van nieuwe ideeën, het snel in de praktijk brengen ervan, en snelle aanpassing aan veranderde omstandigheden.
- De onderlinge afhankelijkheid van de landen is zozeer gegroeid, dat er werkelijk sprake is van een wereldeconomie. De wereldhandel groeide in de afgelopen 30 jaren ca. twee maal zo snel als de produktie en het gevolg daarvan is niet uitgebleven. Voor het bedrijfsleven in een land als Nederland is dit vanzelfsprekend niet nieuw, maar voor vele anderen in en buiten Nederland wel.
- De steeds grotere pluriformiteit in de samenleving die mede het gevolg is van het massa-onderwijs. Deze zal volgens Drucker steeds meer verzet doen ontstaan tegen grote organisaties, vooral die welke niet in staat blijken met veelvormigheid rekening te houden. Drucker denkt daarbij in de eerste plaats aan de overheid. Hij spreekt van "... rapid disenchantment with the biggest and fastest-growing of these institutions, modern government, as well as cynicism regarding its ability to perform". Inmiddels is de visie die Drucker reeds tien jaar geleden had in zoverre bevestigd, dat blijkt dat de overheden financieel steeds minder "ruimte" krijgen. De marktsector zal hierdoor functies van de collectieve sector moeten gaan overnemen. Voor het vinden van de vereiste vormen waarin dit moet geschieden, zal veel ondernemerschap nodig zijn. Dit sluit aan op het volgende punt.
- De meest belangrijke ontwikkeling acht Drucker het verschijnsel dat kennis belangrijker is geworden dan kapitaal. Als gevolg hiervan voorziet hij dat ondernemerschap in de komende jaren als essentiële functie op de eerste plaats komt, terwijl dit in de afgelopen 30 jaar het management was. Voor het in de praktijk brengen op grote schaal

van bestaande produkten en processen was in de afgelopen 30 jaar vooral management nodig. Voor het op nieuwe wijze combineren van ideeën, vooral het op originele wijze benaderen van markten, is echter in de eerste plaats ondernemerschap nodig: "... putting together things that no one had thought of putting together before, things that by themselves had been around for a long time".

Wat heeft een land als Nederland in "the Age of Discontinuity" nodig, wil het in staat zijn om niet alleen de internationale concurrentie te weerstaan, maar ook zijn aandeel op de wereldmarkt, inclusief de Nederlandse, uit te breiden? (1)

1. Allereerst origineel en actief ondernemerschap, vooral tot uiting komend in het agressief benaderen van markten - bestaande zowel als nieuwe - door brede lagen van de in het bedrijfsleven werkzame mensen.
2. Een algemeen besef dat wij in de toekomst niet kunnen bestaan zonder een grote mate van beweeglijkheid, waardoor wij veranderingen en aanpassingen snel tot stand kunnen brengen. Gezien de grote verscheidenheid van produkten en markten in de wereld, past hierbij bepaald geen centralistisch denken. Iedere onderneming - of onderdeel ervan - zal op "zijn" deelmarkt zorgen voor een maximum aan initiatief en aanpassingsvermogen.
3. Een grotere bereidheid, gestoeld op een veel groter vermogen tot het nemen en dragen van risico's. Financieel gezien impliceert zulks een relatief groter eigen vermogen in iedere onderneming.
4. Een sterk besef in alle geledingen van het Nederlandse volk dat ondernemen, exporteren en dus concurreren op de wereldmarkt een essentiële zaak is voor het economisch en sociaal voortbestaan van ons volk - en dus ook een spel dat de moeite van het spelen waard is (2). In verband hiermee moet ook staan de bereidheid, alsmede de capaciteit, bij iedere Nederlander om internationaal werkzaam te zijn.
5. Een kostenniveau dat concurreren goed mogelijk maakt.

Kwantificeerbaar is het effect van deze grootheden nauwelijks - althans niet vooraf, wèl achteraf - zie de prestaties van de NIC's.

(1) Zie voor ons teruglopend aandeel: Ministerie van Economische Zaken (27 sept. 1979): Voortgangsnota Economisch Structuurbeleid, blz. 9. De binnenlandse leveringen liepen in verhouding tot binnenlandse bestedingen vanaf 1970 terug van 100 naar 89. De Nederlandse uitvoer liep tussen 1973 en 1978 op met 12%, terwijl de wereldhandel met 27% steeg.

(2) Bepaald actueel is het boek van J.H. Huizinga: Homo Ludens - in 1938 gepubliceerd. Zie vooral hoofdstuk III "Spel en Wedijver als Cultuurscheppende Functie". Het boek werd in vele talen vertaald.

4. HET UITGANGSPUNT VAN NEDERLAND

1. Ondernemen en het bewerken van markten zijn in ons land bezigheden die in het algemeen gesproken aanzienlijk aan achting hebben ingeboet. Het valt niet te ontkennen dat de voorspoed van de afgelopen dertig jaren tot gevolg heeft gehad dat welvaart en de stijging van welvaart zaken zijn die als van zelf tot stand komen. De materiële vruchten van de in vorige generaties moeizaam verkregen hoge produktiviteit plukkend, gingen groepen van het Nederlandse volk kritisch staan tegenover de huidige "consumptiemaatschappij", maar ook tegenover de ondernemingen die deze tot stand brachten. Dit alles leidde er ook toe dat men het besef verloor dat iedere gulden van ons inkomen voor minstens de helft op de wereldmarkten moet worden verdiend door ondernemingen in concurrentie met ondernemingen van andere landen. Het kan voorts niet ontkend worden dat de ideologisch geïnspireerde stroming die zich richt tegen de ondernemingsgewijze produktie in de laatste twintig jaren sterker is geworden - overigens zonder dat degenen die deze stroming aanhangen een praktisch alternatief hebben kunnen aanwijzen dat het mogelijk maakt de helft van ons inkomen in het buitenland te verdienen. Via vele kanalen in politiek, media en onderwijs is echter geleidelijk een klimaat gegroeid waarin een werkkring in industrie en handel als minder gewenst, zo niet moreel afkeurenswaardig, is gaan gelden.
2. De beweeglijkheid van de ondernemingen in Nederland en van de Nederlandse economie in het algemeen is verminderd. Voor wat betreft het management hangt zulks samen met het verminderde vermogen tot het dragen van risico's, maar ook met de vele overlegprocedures bij het nemen van beslissingen: intern overleg in de onderneming en extern overleg met overheids- en andere instanties. Het ziet er naar uit dat de tijd benodigd voor deze procedures in de komende jaren sterk zal gaan toenemen. De nieuwe Wet op de Ondernemingsraden eist een verdergaande verstreking van informatie en overleg. De Wet op de Investeringsrekening stelt een verregaand gediversifieerd stelsel van subsidies in de plaats van globale fiscale aftrekregelingen. Hiervoor is niet alleen gedetailleerde informatie vereist, maar eveneens veel overleg met autoriteiten. Voor dit overleg is tijd van management nodig - tijd die wordt onttrokken aan de primaire functies: het bewerken van markten en het organiseren van produktie. De negatieve invloed hiervan zal het sterkst gevoeld worden in middelgrote en kleine ondernemingen, omdat deze minder specialisten voor deze taken ter beschikking hebben dan de groteren. Het is algemeen bekend dat verstartingsverschijnselen in het functioneren van de arbeidsmarkt ook een belangrijke oorzaak zijn van het gebrek aan flexibiliteit van de Nederlandse ondernemingen. Terwijl de werkloosheid algemeen wordt beschouwd als de belangrijkste "issue" op sociaal-economisch gebied, bleek reeds uit een door het A.W.V. eind 1978 georganiseerde enquête dat niet minder dan 40% van de ondervraagde bedrijven moeilijkheden had bij de produktie wegens gebrek aan personeel voor eenvoudige functies en 25% door een gebrek aan vaklieden. In het recente verleden is gebleken dat dergelijke

verschijnselen zich ook voordoen in het midden- en kleinbedrijf en in de bouwnijverheid. Gebrek aan mobiliteit van werknemers, een teruglopen van het aanbod van vaklieden uit het beroepsonderwijs, alsmede nivellerings- en verstarringsverschijnselen in beloning en het stelsel van sociale uitkeringen zijn de met elkaar samenhangende oorzaken van het gebrek aan aanpassingsvermogen en beweeglijkheid.

3. In ons land is de neiging tot het nemen van risico's sterk teruggelopen. Men kan niet ontkomen aan de indruk dat dit het geval is in brede lagen van de bevolking en dat dit te maken heeft met de stijging van de welvaart in het algemeen en met de sterk gegroeide sociale voorzieningen in het bijzonder.

In de ondernemingen is het vermogen om risico's te dragen sterk teruggelopen. Het verminderen van de winsten heeft ertoe geleid dat het risicodragende vermogen in verhouding tot het totale vermogen aanzienlijk is gedaald. Hierdoor is het financiële weerstandsvermogen verminderd. Deze ontwikkeling is in strijd met datgene wat had moeten gebeuren: het vergroten van het vermogen tot het dragen van meer risico's op riskantere exportmarkten (zie ook ad 4).

4. Er zijn in de afgelopen jaren meerdere studies gewijd aan het teruglopen van het concurrentievermogen van de Nederlandse economie als gevolg van sterk gestegen arbeidskosten in verhouding tot de met ons concurrerende landen.

Volgens het Centraal Plan 1979 heeft Nederland het hoogste niveau van arbeidskosten van de Europese Gemeenschap (uurlonen incl. sociale lasten). Voor de industrie als geheel staat Nederland op 100, de andere EG-landen op 74.

Een andere bron geeft de ontwikkeling van de lonen in de industrie sedert 1973 in Nederland (100) en een aantal andere landen. Een samenvatting van de gegeven cijfers toont het volgende beeld:

	<u>1973</u>	<u>1978</u>	
Nederland	100	100	
België	100	104	
Duitsland	113	102	
Frankrijk	75	70	
Verenigd Koninkrijk	99	76	
Zweden	123	102	
Verenigde Staten	128	89	
Spanje	42	50	
Japan	71	81	
Zuid-Korea	?	13	
Taiwan	10	11	
Hong Kong	19	14	
Singapore	14	11	
Brazilië	31	19	(1)

Hierbij dient men bovendien te bedenken dat het geen uitzondering is als in een industrieel bedrijf in Nederland 15% van de gewerkte

(1) Bron: N.V. Philips' Gloeilampenfabrieken: Environmental Forecasts 1980-1984, Eindhoven, 4 september 1979.

uren door ziekteverzuim verloren gaan, terwijl hetzelfde percentage in Japan en de NIC's rond de 3 kan liggen. Op het punt waar het om gaat - de arbeidskosten per eenheid produkt - moet de positie van Nederland dus nog ongunstiger zijn. Het feit dat in 1979 lonen en en prijzen minder stegen, kan een geringe verbetering tot gevolg gehad hebben.

Eén van de gevolgen van de stijging in de arbeidskosten is het verschijnsel dat deze thans meer dan 90% van het nationale inkomen voor zich opeisen. Hierdoor is het aandeel van de winsten in het nationale inkomen sterk gedaald en daarmee is de laatste bron van risico-dragend vermogen voor het bedrijfsleven praktisch opgedroogd.

Door de sterke stijging in arbeidskosten in vergelijking tot het buitenland heeft Nederland zich de kans ontnomen om te doen wat het als NIC in de twintig jaren na de oorlog deed: dank zij een internationaal gunstige verhouding tussen arbeidsproduktiviteit en loonkosten, de nodige beweeglijkheid en commercieel inzicht een aandeel veroveren in nieuwe produkten en nieuwe markten, die vaak aan innovatie in andere landen waren ontsproten. Nu arbeidsproduktiviteit en loonkosten internationaal veel ongunstiger liggen, zouden innovatie en marktverovering veel agressiever moeten plaatsvinden en dienovereenkomstig zouden beweeglijkheid en het vermogen tot het dragen van risico's ook moeten toenemen. Het tegendeel is echter waar.

5. Mede als gevolg van het geringere vermogen om risico's te dragen, moet ook de bereidheid om op buitenlandse markten te opereren teruggelopen zijn. Men kan zich voorts niet aan de indruk onttrekken dat het voor Nederlandse ondernemingen moeilijker wordt om mensen aan te trekken die bereid zijn om in het buitenland te werken. Vermoedelijk zijn de hogere welvaart en de grote sociale zekerheid hier mede debet aan. De achteruitgang in het onderwijs in vreemde talen is in dit verband eveneens een factor. Het leren van drie moderne talen is immers niet meer verplicht op de middelbare school.

Het uitgangspunt dat Nederland heeft voor de tachtiger jaren is dus bepaald zwak. Er zijn grote veranderingen noodzakelijk om hierin verbetering te brengen. Dit brengt ons tot het volgende hoofdstuk.

5. NOODZAKELIJKE VERANDERINGEN

Uit het voorgaande vloeien enkele veranderingen voort die in Nederland noodzakelijk zijn.

A. Het grote belang van ondernemerschap en het bewerken van markten dient in breder kring duidelijker beseft te worden. Dit besef kan moeilijker doordringen dan in de jaren na 1945, omdat meer Nederlanders verder van deze activiteiten afstaan dan toen. Met de sterke toeneming van degenen die indirecte inkomens genieten in de openbare sector en elders, is het algemeen besef gedaald dat het draagvlak van onze economie - zeker voor het verdienen van de onmisbare deviezen - de ondernemingen zijn. Evenmin wordt beseft dat de industrie nog steeds 70% van de exportinkomsten verdient. Er is daarom een extra inspanning nodig op het gebied van voorlichting en bewustmaking.

Het is noodzakelijk dat regering en politici, maar ook media en onderwijs meer aandacht besteden aan het belang van de export voor onze welvaart en de essentiële rol van ondernemerschap en industrie daarin.

Ondernemerschap is een schaarse eigenschap die niet alleen in de topleiding van een onderneming nodig is. Op alle niveaus waar leiding gegeven wordt, dient deze eigenschap in meerdere of mindere mate aanwezig te zijn, zeker ook daar waar "marketing" de hoofdtak is.

Alle mensen met deze aanleg dienen ook de tijd te hebben om te ondernemen. In Nederland is echter een situatie gegroeid waarin zeer veel tijd moet worden besteed aan communicatie en overleg: intern, met overheidsinstanties, en met andere groepen in de samenleving. Voor alle ondernemingen betekent dit een zware belasting van de leidinggevende krachten - die hierdoor onherroepelijk minder tijd kunnen besteden aan het voeling houden met de markt en het ondernemen zelf.

Met de invoering van de Wet op de Investeringsrekening (W.I.R.) en de nieuwe Wet op de Ondernemingsraden (W.O.R.) wordt de situatie er niet beter op.

Deze en andere wetten en administratieve maatregelen zouden sterk vereenvoudigd en zo nodig afgeschaft moeten worden. Dit laatste geldt met name voor de gecompliceerde W.I.R. (1).

Het is niet denkbeeldig dat het netwerk van wetgevingen en regelingen zoals dit aan het groeien is op het gebied van de inkomenspolitiek ertoe zal leiden dat Nederland steeds meer ondernemerscapaciteit

- 81 -

(1) De kosten van ambtelijke procedures beginnen bijzonder hoog te worden. Helaas kon de schrijver voor Nederland geen becijferingen bemachtigen, wel voor de USA en Duitsland. Prof. Murray Weidenbaum van Washington University becijfert in zijn boek The future of Business Regulation (AMACOM 1979) dat de totale kosten van de "federal regulations" alleen reeds \$ 102,7 miljard bedroegen in 1979 (\$500 per burger of 20% van het federale budget) bovendien waren deze kosten in twee jaren met ca. 1/4 gegroeid. In de Duitse Bondsrepubliek worden de "Gesamtkosten alle Förderprogramme" in dit jaar geschat op + DM 52 miljard, d.w.z. 17% van alle belastingopbrengsten (Prof.dr. Dieter Schäfer in de Vortragsreihe des Instituts der Deutschen Wirtschaft van 3 april 1979, pag. 2). Men zie ook de interessante gegevens die Hans-Günther Sohl in dezelfde publikatie van 30 januari 1979 geeft.

verliest door emigratie naar het buitenland. Bij het opstellen van deze wetten en regelingen schijnt men zich niet bedacht te hebben dat de mobiliteit van mensen met ondernemerschap - vooral van jonge ondernemers - per definitie groot is.

In "Bestek '81" is ter realisatie van een "indicatief inkomensbeleid" "... zowel in de overheidssfeer als daarbuiten..." een aantal voornemens aangekondigd. Enkele elementen zijn:

1. wetsontwerp openbaarheid van inkomens uit arbeid (reeds ingediend door het Kabinet-Den Uyl in april 1977);
2. adviesaanvraag aan de SER inzake een raamwet op de inkomensvorming;
3. instelling van een voorlopige "Raad van Advies voor structurele vraagstukken van inkomensvorming";
4. adviesaanvraag aan de SER inzake de loonvorming in de non-profit sector;
5. overleg met de Stichting van de Arbeid over de matiging van de honorering van topfunctionarissen;
6. instelling van een "Tripartite Commissie Incidenteel" ter beheersing van het incidenteel;
7. elementen van de wetgeving ten aanzien van de niet-c.a.o.-lonen zouden een meer permanent karakter krijgen;
8. ontwikkeling van specifieke instrumenten ten aanzien van de inkomensvorming van vrije beroepsbeoefenaren en zelfstandigen.

Een aantal van deze voornemens wordt ten uitvoer gebracht.

Iemand met ondernemersinitiatief zal bij het bezien van dit alles - en de V.A.D., de W.I.R. en de W.O.R. - wellicht besluiten zijn initiatief verder in een ander land te gaan ontplooien. Schaarse vaklieden zullen wellicht op soortgelijke wijze reageren.

B. Een grote beweeglijkheid vereist - boven al datgene wat hiervoor genoemd werd - gezondmaking van de arbeidsmarkt. De F.M.E. en de A.W.V. hebben in een recente publikatie getiteld "De Nederlandse Industrie; Betekenis, Knelpunten, Perspectief", aanbevelingen gedaan, waarvan hier alleen de hoofdpunten weergegeven worden:

- Men make de prijscompensatie onderwerp van overleg.
- Pas het minimumloon niet meer automatisch aan aan de stijging van de regelingslonen.
- Ontkoppel de sociale minima van het minimumloon, zodat enige afstand ontstaat tussen de beloning van werkenden en niet-werkenden en doe hetzelfde voor de uitkeringen boven de minima, waar in de nettosfeer het verschil hetzelfde zou moeten worden als in de brutosfeer.
- Het trendbeleid van de overheid dient op de helling. Er moet met andere woorden niet worden gematigd in de industriële sector van de arbeidsmarkt om matiging in de collectieve sector te bereiken - het omgekeerde is nodig.

- Voorts dient een reeks maatregelen te worden genomen om verstar-
ring in de beloningsverhoudingen in de industrie op te heffen.
Men denke in dit verband aan maatregelen ten aanzien van de ge-
integreerde c.a.o.'s, de te trage aanpassing van systemen van
werk- en functieclassificatie, de verbreking van het verband tus-
sen prestatie en beloning en ten slotte de automatische prijscom-
pensatie.

Grotere flexibiliteit veronderstelt echter ook een groter vermogen
om risico's te dragen. Dit voert naar het volgende punt.

C. Het dragen van meer risico vooronderstelt een groter draagvlak in
de vorm van eigen of risicodragend vermogen in de ondernemingen.
Het is algemeen bekend dat dit draagvlak in de afgelopen jaren juist
sterk is verminderd. Gezien de toenemende onzekerheden moet het
echter binnen enkele jaren aanzienlijk vergroot worden. Dit dient
te geschieden bij de meest dynamische ondernemingen, want deze zul-
len immers veelal de grootste risico's nemen. Voorts moeten de hierop
gerichte maatregelen niet gepaard gaan met procedures die veel
managementtijd vergen.

Gezien de grote urgentie verdient een radicale maatregel ernstige
overweging, te weten: afschaffing van vennootschapsbelasting, zeker
voor wat betreft winsten die weer in het bedrijfsleven worden geïn-
vesteerd. Deze maatregel zou immers de laatste nog bestaande bron
van risicodragend vermogen bijna verdubbelen en het sterkste werken
bij de meest winstgevende ondernemingen, die in de regel de meest
dynamische zijn. De alom bepleite vermindering van de collectieve
lasten van het bedrijfsleven zou zo het meeste effect sorteren.
Bovendien heeft de maatregel als voordelen vereenvoudiging en tijds-
besparing.

Hiernaast verdient een andere radicale maatregel eveneens ernstige
overweging: afschaffing van de meeste subsidies en premies, met
name die welke voorzien zijn in het kader van de W.I.R. Het finan-
ciële offer dat de collectieve sector zou brengen door afschaffing
van de vennootschapsbelasting (opbrengst in 1979 rond f 9 miljard)
zou aldus gedeeltelijk gecompenseerd worden (economisch structuur-
beleid f 1,5 miljard per jaar gepland). De maatregel zou tot aan-
zienlijke tijdsbesparing leiden, want het onoverzichtelijke geheel
van ca. 400 verschillende subsidies moet veel tijd en kosten met
zich brengen voor de samenleving en voor de bedrijven in het bij-
zonder.

Aan de ondernemingen zou aldus enerzijds de mogelijkheid geboden
worden om op eigen kracht te zorgen voor een groter risicodraagvlak,
terwijl anderzijds het wegvallen van de mogelijkheid om steun te
zoeken bij de overheid een aanzienlijke stimulans voor eigen activi-
teit en dynamiek zou meebrengen. Het saneren van ondernemingen in
moeilijkheden zou hiermede weer toevallen aan de particuliere

financieringsinstellingen, die hiertoe gezien hun ervaring beter in staat zijn dan de overheid. Deze moet bovendien vaak politieke overwegingen een rol laten spelen, waardoor afbreuk gedaan wordt aan overwegingen van concurrentiekracht. Hierdoor gingen in de afgelopen jaren miljarden verloren aan subsidies gestoken in ondernemingen die niet te redden waren (en die bovendien vaak de concurrentieverhoudingen vervalsten voor levensvatbare ondernemingen).

- D. Welk exportbeleid past in dit beeld? In de komende jaren is er logisch gesproken zeker plaats voor het dekken van risico's verbonden aan exportfinanciering, juist omdat het vermogen om risico's te dragen is teruggelopen. Voorts zal Nederland internationaal concurrerende financieringsvoorwaarden moeten aanbieden ten einde de concurrentievervalsing van andere overheden te kunnen neutraliseren. Vanuit deze twee uitgangspunten valt te denken aan de volgende beleidslijnen:
- a. "Matching" op het gebied van de kredietverzekering voor zover zulks niet reeds geschiedt, en dit kan gezegd worden op het gebied van het eigen risicopercentage der kredietverzekering dat in Nederland in een aantal gevallen nog hoger is dan in andere landen.
 - b. Nederland zal exportkredieten tegen een automatische vaste rente op het zogenaamde consensusniveau moeten kunnen aanbieden.
 - c. Voorts zou de Nederlandse exporteur de mogelijkheid moeten hebben leningen in enkele voor de wereldhandel belangrijke vreemde valuta, zoals de US dollar, te kunnen aanbieden, eveneens tegen de internationaal overeengekomen consensusrente.

De kosten verbonden aan dit internationaal concurrerende exportfinancieringsbeleid zouden bijvoorbeeld bestreden kunnen worden uit het aandeel van de staat in de winst gemaakt uit aardgas. Bij dit alles moet bedacht worden dat het bij de exportfinanciering en -verzekering gaat om het relatief geringe percentage kapitaalgoederen in de Nederlandse export (tegen de 20%, tegenover West-Duitsland en het Verenigd Koninkrijk 40%). Omdat in dergelijke percentages binnen enkele jaren geen grote veranderingen verwacht mogen worden, blijft voor Nederland het zwaartepunt liggen bij de verbetering van het ondernemingsklimaat, het kostenniveau en de vergroting van het risicodraagvlak als het er om gaat de export sterk op te voeren. De kredietverzekering en exportfinanciering kunnen hierin slechts een relatief beperkte bijdrage leveren.

- E. In bovenstaand beeld blijft niet veel plaats over voor een economisch structuurbeleid als door de regering voorzien is. In het licht van de gedachten ontwikkeld in de voorgaande pagina's, volgen hieronder enkele argumenten waarom een dergelijk beleid in de toekomst niet veel kans op succes heeft ter bevordering van de Nederlandse export.

- a. In "the age of discontinuity" is voortdurend contact met vele buitenlandse markten en snel inspelen op die markten meer nodig dan ooit. Ondernemingen die gebonden zijn aan het overleg in een sectororganisatie en met de overheid, raken hierdoor een deel van de zo nodige beweeglijkheid kwijt.
- b. Een structuurbeleid kan niet vooruitlopen op de toekomst, zoals dit bij ondernemen het geval is en zoals het steeds meer vereist zal zijn. De belangrijkste oorzaak hiervan is dat ondernemingen in de regel nieuwe ideeën niet graag in sectoroverleg naar voren zullen brengen, doch deze liever voor zichzelf behouden om een concurrentievoordeel te krijgen (1).
- c. Een structuurbeleid zou de risico's van grote tegenvallers doen toenemen. Het zal immers de neiging vertonen om een gehele sector in de richting van bepaalde markten en/of produkten te sturen, waardoor meer bedrijven getroffen kunnen worden door tegenvallers ten aanzien van de gekozen markten en/of produkten. Opereren de ondernemingen ieder voor zich, dan is de kans op spreiding naar markten en/of produkten groter en het risico van tegenvallers dus ook meer gespreid.
- d. Voor het sturen dat een structuurbeleid vooronderstelt, zijn zeer omvangrijke financiële middelen vereist. Het valt moeilijk in te zien hoe de regering met de thans voorziene f 1,5 miljard per jaar een dergelijke invloed kan uitoefenen. Het produktievolume voor de export bedraagt immers reeds het circa honderdvoudige.

De taak van de overheid ligt bovenal op het gebied van het macro-economische beleid, dat middels globale instrumenten van economische politiek beweeglijkheid en concurrentiekracht van de Nederlandse economie moet bevorderen. Hierover sprak onlangs de Directeur-Generaal Leliveld duidelijke woorden (2).

-
- (1) Over een eventueel anticiperend structuurbeleid zegt voornoemde Voortgangsnota Structuurbeleid "... eerst na een zekere rijpheid ontstaat een sectoriële organisatie" (bijlage 2, pag. 2 en 3). Dit is begrijpelijk, maar het betekent tevens dat nieuwe en daarvoor juist innoverende activiteiten en ondernemingen buiten het structuurbeleid blijven.
 - (2) Het Financieele Dagblad van 10 oktober 1979.

SECTORSTRUCTUUR- EN HANDELSBELEID

L.B.M. Mennes

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>blz.</u>
1. <u>Herstructurering en herstructureringspolitiek</u>	91
1.1. Inleiding	91
1.2. Herstructurering: algemeen	92
1.3. Herstructureringspolitiek in enige industrielanden	93
2. <u>Protectie en herstructurering</u>	97
2.1. Protectie: algemeen	97
2.2. Protectie: welvaartseffecten en aandeel van de ontwikkelingslanden in de internationale handel	98
2.3. Protectie in Nederland	100
2.4. De relatieve openheid van de Nederlandse economie	102
2.5. Imports substitutie en exportbevordering	105
3. <u>De Nederlandse industrie: werkgelegenheid en internationale handel</u>	107
3.1. Het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie	107
3.2. De werkgelegenheid in de Nederlandse industrie	108
3.3. De Nederlandse industrie: andere aspecten van economische politiek	111
4. <u>Comparatieve voordelen en marktpenetratie</u>	114
4.1. Comparatieve voordelen	114
4.2. Determinanten van marktpenetratie	116
5. <u>Conclusies: een industrie politiek annex handels politiek</u>	117

1. HERSTRUCTURERING EN HERSTRUCTURERINGSPOLITIEK

1.1. Inleiding

De bedoeling van dit rapport is een bijdrage te leveren tot het formuleren van een industriepolitiek annex handelspolitiek voor de Nederlandse economie. Als uitgangspunt zal daartoe dienen de wijze en mate van aanpassing van de industrie aan veranderende omstandigheden waarbij wijzigingen in comparatieve voordelen een belangrijke rol spelen. Moet een dergelijk aanpassingsproces door de overheid gesteund worden, en zo ja, op welke wijze?

Hiertoe is het nodig dat men een kwantitatief beeld heeft van de rol van arbeidsproduktiviteitswijzigingen in de ontwikkeling van de industrie, van de daarmee gepaard gaande ontwikkeling van de werkgelegenheid en de bijdrage van de industrie aan de ontwikkeling van de handelsbalans. Het is dan van belang te weten welke industrieën comparatieve voordelen blijken te hebben en welke factoren van belang zijn bij het bepalen van marktaandelen. De rol van de ontwikkelingslanden en ook van de niet-ontwikkelingslanden in het kader van een internationale arbeidsverdeling, maar binnen dit kader natuurlijk als concurrenten van de Nederlandse industrie, komt hierbij vanzelf ter sprake. In dit verband zal dan bezien worden in hoeverre een industriepolitiek annex handelspolitiek een ontwikkelingsdimensie kan of moet hebben.

Tevens zal ter sprake komen de relatieve openheid van de Nederlandse economie alsmede de relatie tussen enerzijds exportgroei en -stimulering, en anderzijds het voor een versterking van de positie op de exportmarkt misschien noodzakelijk behoud van de thuismarkt.

Dit rapport is grotendeels gebaseerd op de bevindingen van het onderzoek "Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking" dat uitgevoerd is door het Nederlands Economisch Instituut in samenwerking met het Centrum voor Ontwikkelingsprogrammering van de Erasmus Universiteit Rotterdam.

Hoofdstuk 1 gaat over herstructurering: herstructurering in het algemeen en in enkele industrielanden.

In hoofdstuk 2 wordt het verschijnsel protectie beschreven en geanalyseerd. De rol van de ontwikkelingslanden is hierbij van belang. Vervolgens worden berekeningen gepresenteerd waarin de bestaande protectie in Nederland - voor zover dit mogelijk is - wordt geschat. Verder komen in dit hoofdstuk de relatieve openheid van de Nederlandse economie en de mogelijke relatie tussen exportstimulering en importsubstitutie ter sprake.

Het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie is het eerste onderwerp van hoofdstuk 3. Daarin wordt verder de ontwikkeling van de werkgelegenheid behandeld waarbij drie componenten worden onderscheiden. De arbeidsproduktiviteit, de binnenlandse vraag en de netto buitenlandse vraag. Vervolgens komen andere aspecten van economische politiek aan de orde, voornamelijk inkomensontwikkeling en de handelsbalans.

In hoofdstuk 4 wordt aangegeven in welke sectoren en produktgroepen de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft, alsmede welke factoren - prijzen of niet-prijs factoren - van belang zijn voor de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie.

Ten slotte worden in hoofdstuk 5 enige conclusies getrokken die als uitgangspunten van een industriepolitiek annex handelspolitiek kunnen dienen.

1.2. Herstructurering: algemeen

De constatering dat herstructurering van de industrie een proces is dat altijd al heeft plaatsgevonden, en nog steeds plaatsvindt is bijna een cliché. Herstructurering is niets anders dan een aanpassen aan gewijzigde omstandigheden met name wat betreft de technische kennis alsmede de toepassing daarvan, de samenstelling van de vraag naar goederen en diensten en de hoeveelheid ter beschikking staande produktiefactoren. In het algemeen hebben de geïndustrialiseerde landen weinig problemen gehad met de herallocatie van produktiefactoren die noodzakelijk was vanwege deze gewijzigde omstandigheden. Anderzijds hebben deze veranderingen geleid tot wijzigingen in comparatieve voordelen die weer aanleiding hebben gegeven tot aanzienlijke veranderingen in handelstromen.

Het is voornamelijk in verband met toenemende importen welke concurreren met binnenlandse produktie dat heden ten dage herstructureringspolitiek ter sprake wordt gebracht. Een industrie heeft herstructureringsproblemen wanneer de snelheid waarmee de activiteiten moeten worden gereduceerd zodanig is dat er voor de vrijkomende produktiefactoren binnen een redelijke termijn geen nieuw emplot te vinden is. De aard van de aanpassingsproblemen die zich voordoen wordt grotendeels bepaald door de economische omstandigheden waarbinnen het aanpassingsproces zich afspeelt. Als de economie een opgaande lijn vertoont en de onder druk staande industrie niet sterk geografisch geconcentreerd is, zal aanzienlijke en aanhoudende werkloosheid onwaarschijnlijk zijn, behalve misschien onder bijzondere groepen van de bevolking zoals oudere arbeiders en ongeschoolden. Als de economie snel groeit lijkt het probleem van de geografische concentratie niet al te groot te zijn. Een effectieve regionale politiek zou ook de herstructureringsproblemen kunnen oplossen. Eigenlijk zouden deze problemen dan behandeld moeten worden in het kader van het meer algemene beleidsprobleem van het verkleinen van regionale inkomensverschillen.

Het blijkt dus dat herstructureringsproblemen tot ernstige en aanhoudende werkloosheid in geografisch geconcentreerde industrieën kan leiden. De omvang en tijdsduur van deze werkgelegenheidsproblemen wordt bepaald door de volgende punten:

1. de dynamiek van de economie in haar geheel;
2. de mate waarin activiteiten met groeimogelijkheden effectief verspreid kunnen worden door middel van een regionaal-industrieel beleid en/of de natuurlijke mobiliteit van bedrijven;
3. de mobiliteit van de factor arbeid die weer afhankelijk is van economische, sociale en psychologische factoren;
4. de aanwezigheid van opleidingsmogelijkheden.

Maatregelen die in het kader van een herstructureringspolitiek genomen kunnen worden zijn:

- hulp aan ondernemingen in de vorm van kapitaalscheningen, subsidies, leningen en garanties voor leningen, rentesubsidies, belastingvoordelen, e.d.;
 - hulp aan werknemers van wie de betrekkingen verloren gaan in de vorm van inkomenstoeslagen, verplaatsingstoelagen, financiering van beroepsopleidingen, e.d.;
 - algemene maatregelen zoals regionale ontwikkelingsprogramma's.
- Deze maatregelen zijn erop gericht om de aanpassing aan veranderende economische omstandigheden te vergemakkelijken maar zij kunnen verschillend worden beoordeeld al naar gelang hun doel verschillend is. Enerzijds kunnen zij worden gericht op de bevordering van een snelle uitbreiding van industrieën met een hoog groeipotentieel. Aan de andere kant kan het doel zijn het afremmen van de verandering ten einde ongewenste sociale gevolgen te voorkomen of te verzachten. Juist het benadrukken van het laatste doel kan in het geval van aanpassing tengevolge van toenemende invoer door veranderende comparatieve voordelen leiden tot protectie. Voordat dit punt ter discussie wordt gesteld wordt eerst bezien hoe de ervaringen zijn van herstructureringsmaatregelen in verschillende landen.

1.3. Herstructureringspolitiek in enige industrielanden

Er bestaan twee uitstekende overzichtsrapporten aangaande herstructureringspolitiek in geïndustrialiseerde landen. Een is afkomstig van de OECD (1) de ander van het Centre for Development Studies te Antwerpen (2). Om deze reden zal deze sectie beperkt blijven tot een korte samenvatting van de bestaande maatregelen in verschillende landen.

De Verenigde Staten

De hoofdelementen van het herstructureringsbeleid dat voornamelijk betrekking heeft op handel zijn vervat in de Trade Expansion Act (TEA-1962), de Automotive Products Trade Act (APTA-1965) en de Trade Reform Act (TTA-1974). De problemen voortvloeiende uit de handel met andere industrielanden staan centraal.

TEA is een alternatief voor ontsnappingsclausule-steun voor arbeiders en bedrijven. De APTA geeft verzachting van de criteria voor TEA voor de autoindustrie (daling VS-exporten bijkomend criterium). De TTA stroomlijnde en breidde de voorzieningen uit; een extra dimensie hierbij was mogelijke steun aan gemeenten.

Zowel TEA als APTA hadden gering succes. Er was in ieder geval geen directe band met belangen van ontwikkelingslanden. Bovendien was het

-
- (1) Development Centre of the Organisation for Economic Co-operation and Development, Adjustment for Trade, Paris, 1975.
 - (2) P.K.M. Tharakan, J.A. Busschaert, W.M. Schoofs, A. Vaes, Structurele Aanpassingspolitiek en een Nieuwe Internationale Arbeidsverdeling, Rapport van het Centre for Development Studies, Universitaire Faculteiten St. Ignatius Universiteit Antwerpen.

programma zo beperkt in vergelijking met de reusachtige omvang van de Amerikaanse economie dat het als onbelangrijk kan worden afgedaan.

Canada

De regels van het Canadees-Amerikaans Automotive Agreement (CAAA-1965) voorzien in leningen voor modernisering en/of nieuwe activiteiten voor bedrijven die nadeel ondervinden van deze overeenkomst. Het General Adjustment Assistance Programme (GAAP-1968) voorziet in bijstand aan importeurs en exporteurs wier belangen zouden zijn aangetaast door de Kennedy Ronde.

De wetgeving van 1971 (Textile and Confection Board; Anti-Dumping Tribunal) voorziet in een mogelijkheid om de nadelen van een gestegen invoer van arbeidsintensieve produkten te minimaliseren en voldoende tijd te verkrijgen om een herstructurering door te voeren. Ook in het geval van Canada is geen directe binding met een nieuwe internationale arbeidsverdeling met aandacht voor de ontwikkelingslanden.

Japan

De algemene aanpassingspolitiek in het bijzonder de Law for Provisional Measures for smaller Enterprises voorziet in bijstand aan kleine bedrijven die door het General System of Preferences van 1971 getroffen zouden zijn.

Op het terrein van de sectorspecifieke politiek van aanpassingsbijstand bestaan vier wetten ten aanzien van de textielindustrie (1956, 1964, 1967 en 1971). Deze zijn in het algemeen gericht op afbraak van overtollige capaciteit of modernisering van de uitrusting. Ook bestaat de mogelijkheid tot opkopen van productiecapaciteit door de overheid. Er zijn fondsen voor verbetering van de kwaliteit van produkten, de ontwikkeling van nieuwe technologieën en voor overzeese marktstudies.

Verenigd Koninkrijk

Hier kan men niet spreken van uitgebreide, handelsgerichte aanpassingsprogramma's, wel van ad-hoc maatregelen. De belangrijkste daarvan is de Cotton Industrie Act (1959), deze is voornamelijk gericht op verwijdering van de overtollige capaciteit in de textielindustrie en daarnaast op steun aan bepaalde soorten nieuwe bedrijven en fusies. Sinds 1971 hebben alle bedrijven in de katoenverwerkende gebieden recht op gesubsidieerde leningen voor werkgelegenheidscreërende investeringen en op giften tot een bepaald percentage van de kosten van nieuwe fabrieksgebouwen.

Zweden

Binnen het kader van de algemene tewerkstellingspolitiek maakt de Zweedse Nationale Tewerkstellingdienst jaarlijks projecties van de vraag naar arbeid in de diverse streken van het land. Uitgaande van dit resultaat wordt een poging gedaan de interregionale en intersectoriële arbeidsmobiliteit aan te moedigen (bijdragen verhuizing, omscholing).

Ook bestaan er instellingen die krediet verlenen voor reconversie en expansie van kleine en middelgrote ondernemingen.

De Zweedse maatregelen zijn niet speciaal gericht op bevordering van een nieuwe internationale arbeidsverdeling; wel zijn ze toegepast op gebieden en gemeenten die te maken hadden met verhoogde invoer van produkten uit lage lonen landen.

België

Er bestaat geen aanpassingspolitiek speciaal gericht op importen uit ontwikkelingslanden. Sommige elementen van de wetgeving op de economische expansie (1959, 1970) en de sociale wetgeving raken de structurele aanpassing in ruime zin.

- Hoofdinstrument voor de algemene industriële aanpassing vormen de investeringsstimulansen voor industrieën die aan bepaalde expansiecriteria voldoen. Opmerkelijk is dat in de periode 1968-1973 (t.o.v. 1959-1967) het aandeel van sommige arbeidsintensieve sectoren toeneemt (23% van de hulp ging naar de textiel en kledingindustrie, de voedingsnijverheid en de hout- en bouwmaterialensector). Dit is zeker niet gericht op een nieuwe internationale arbeidsverdeling.
- Deel III van de officieuze Coördinatie Wetten (1963) voorziet in een compensatie gelijk aan 90% van het loon, verloren gegaan door reconversie van het bedrijf.
- De Rijksdienst voor Arbeidsvoorziening voorziet in hulp bij het aanleren van nieuwe vaardigheden.

Samenvattend kan men de herstructureringsbijstand in deze landen beschrijven als niet succesvol om twee redenen. Of zij is gericht geweest op een niet bestaand probleem, namelijk een mogelijke dreiging voor de binnenlandse industrie veroorzaakt door invoer vanuit ontwikkelingslanden, of zij is niet gericht geweest op het tot stand laten komen van een nieuwe internationale arbeidsverdeling.

Nederland

De Nederlandse herstructureringspolitiek met een ontwikkelingsdimensie is geformuleerd geworden in twee memoranda van de vroegere ministers Pronk en Lubbers(1). De in deze memoranda voorgestelde herstructureringspolitiek verbindt eventuele hulp aan sectoren met verdere handelsliberalisatie ten opzichte van ontwikkelingslanden. Als zodanig is gepoogd een herstructureringspolitiek met een ontwikkelingsdimensie te formuleren. Bovendien is het de bedoeling een anticiperende politiek te formuleren waarbij onderscheid wordt gemaakt tussen wel- en niet-levensvatbare subsectoren binnen één en dezelfde sector die voor herstructurering in aanmerking komt. De voornaamste criteria voor dit onderscheid hebben betrekking op factoren als kwaliteit van het produkt, de mate waarin bij produktie van geschoolde arbeid wordt gebruik gemaakt maar ook

(1) Nota inzake de herstructurering van de Nederlandse economie en de ontwikkelingssamenwerking, o.a. in Internationale Samenwerking, 7e jaargang, nummer 10, december 1974.
Herstructurering van de Nederlandse economie en ontwikkelingssamenwerking; een aanvullende nota, o.a. in Internationale Samenwerking, 8e jaargang, nummer 11, december 1975.

mogelijke andere elementen die maken dat produktie in Nederland comparatieve voordelen biedt ten opzichte van importen.

Als instrumenten van een dergelijke politiek worden genoemd financieringsgaranties, investeringspremies, leningen op gunstige voorwaarden, marktonderzoek, advies van gespecialiseerde consultantbureaus e.d. De NEHEM zou hierbij als tussenpersoon optreden tussen de overheid en de herstructureerende sectoren. Bovendien is het de bedoeling dat de NEHEM haar kennis over sectoren en subsectoren zal doorgeven aan de FMO die op haar beurt deze gegevens kan gebruiken om bepaalde activiteiten in ontwikkelingslanden te stimuleren.

Tot nu toe is er slechts weinig ervaring opgedaan met de hierboven samengevatte herstructureringspolitiek. Deze beperkte ervaring kan niet onverdeeld positief beoordeeld worden daar in de praktijk nauwelijks sprake was van een anticiperende politiek. Ook bleek de aanpassingshulp terecht te zijn gekomen bij subsectoren die daar eigenlijk geen behoefte aan hadden. Bovendien veranderde het investeringsbeleid in deze subsectoren niet wezenlijk terwijl ook het doel van het handhaven van de werkgelegenheid niet werd bereikt (1)

(1) Instituut voor Ontwikkelingsvraagstukken, Tilburg, Vlisco, Beoordeling van een Herstructureringssubsidie, Rapport nr. 7, juni 1977.

2. PROTECTIE EN HERSTRUCTURERING

2.1. Protectie: algemeen

In het vorige hoofdstuk is al gesteld dat herstructurering een aanpassingsproces is dat tamelijk pijnloos kan plaatsvinden in tijden van voldoende economische groei. Vanaf het begin van de jaren zeventig kan echter gesproken worden van een geringer wordende economische groei of zelfs van een teruggang in economische activiteit in de industrielanden. Al deze landen kenden dalende werkgelegenheid alsmede lagere investeringen en winsten in de industrie en hogere werkloosheidspercentages. Anderzijds is het ook zo dat de geringe mate waarin herstructurering mogelijk blijkt leidt tot geringere economische groei. Deze onvoldoende herstructurering en economische groei blijken geassocieerd te zijn met:

- verschuivingen in het productie- en consumptiepatroon tussen landen;
- het feit dat de verschillen in loonsverhogingen tussen sectoren veel geringer zijn dan de verschillen in produktiviteitsstijgingen;
- aanzienlijke capaciteitsuitbreidingen in een aantal sectoren zoals staal en scheepsbouw;
- sociale en economische belemmeringen om herstructurering te effectueren zoals regionale concentratie, geringe mobiliteit van productiefactoren en andere factoren genoemd in sectie 1.2.

Deze onvoldoende herstructurering en economische groei hebben geleid tot een aanzienlijke versterking van de neiging tot protectie in de industrielanden. Deze versterkte neiging tot protectie is des te sterker in die sectoren waarin verschuivingen in comparatieve voordelen hebben geleid tot aanzienlijke wijzigingen in de handelsstromen.

Immers, deze wijzigingen in handelsstromen hebben geleid tot vergroting van de importpenetratie - d.i. invoer als percentage van het binnenlands verbruik - in verschillende sectoren hetgeen een indicatie zou zijn van marktverstoring. Het is echter duidelijk dat de omvang van invoerpenetratie afhankelijk is van factoren als de aanwezigheid van productiefactoren, technologische veranderingen en de mate van specialisatie. Het verhinderen van hoge invoerpenetratiepercentages houdt in het bewust belemmeren van het tot stand komen van positieve effecten van toenemende specialisatie en handel.

Daarbij komt dat sinds het begin van de zeventiger jaren de ontwikkelingslanden in verschillende sectoren niet-onbelangrijke producenten zijn geworden. Dit is niet alleen het geval in meer traditionele industrieën zoals textiel, kleding, schoeisel, e.d., maar ook wat betreft producten als staal, schepen, elektronika. Ondanks dat het exportpakket van de ontwikkelingslanden zich meer en meer verbreedt is het zo dat met name de uitvoer van fabrikaten nog vrij sterk geconcentreerd is in bepaalde productgroepen.

Het blijkt bijvoorbeeld dat in 1975 voor de OECD-landen, van de 86 productgroepen, die men in de SITC 1-cijfer secties 5-8 op 3-cijferniveau als fabrikaten kan aanduiden, het 40 productgroepen zijn die meer dan

90% van de fabrikateninvoer vanuit ontwikkelingslanden omvatten. Deze 40 produktgroepen vertegenwoordigen daarentegen slechts 54% van de totale fabrikateninvoer van deze landen. Een nadere analyse toont aan dat deze concentratie vooral geldt voor SITC secties 6 en 8: fabrieken naar grondstof en overige fabrikaten. Dit zijn voornamelijk producten van leer, van hout (incl. meubelen), textielgarens en -weefsels, ruw ijzer, kleding, schoeisel, speelgoed en sportartikelen. De invoeraandelen van de ontwikkelingslanden - d.i. het aandeel van de invoer van de OECD-landen afkomstig vanuit de ontwikkelingslanden - bedraagt voor elk van deze produktgroepen tussen 20 en 40% (1).

De versterkte neiging tot protectie uit zich vooral in de vorm van maatregelen als kwantitatieve restricties, kartelvorming en overheids-subsidies. Hoe langer hoe vaker wordt gebruik gemaakt van de zogenaamde ontsnappings- of vrijwaringsclausules, alsmede van "antidumping" en "countervailing duties". Verder kan het gebruik van een minimum prijssysteem zoals in het geval van staal door de V.S. en de EG worden genoemd. Ook zogenaamde non-tarifaire belemmeringen worden steeds vaker gehanteerd evenals allerlei bilaterale handelsakkoorden die buiten de spelregels van multilaterale overeenkomsten vallen. Van deze laatste moeten speciaal genoemd worden de zogenaamde "orderly marketing agreements", en de "voluntary export restraints". Het onder zware druk van de EG tot stand gekomen laatste Multivezelakkoord is een typisch voorbeeld van deze laatste categorie van overeenkomsten.

Hoewel de conceptie van "organized free trade" aantrekkelijke aspecten lijkt te hebben, vanwege de gegarandeerde toegang tot markten hetgeen een ongelimiteerde verspreiding van protectionisme tegengaat, wijst de praktijk, bijvoorbeeld in de textielsector, uit dat dergelijke overeenkomsten steeds restrictiever worden. Bovendien is het onwaarschijnlijk dat zulke internationale overeenkomsten in overeenstemming zouden kunnen zijn met wijzigingen in comparatieve voordelen, technische vooruitgang etc.

2.2. Protectie: welvaartseffecten en aandeel van de ontwikkelingslanden in de internationale handel

Versterking van protectie heeft verschillende ongunstige gevolgen. Allereerst moeten consumenten hogere prijzen betalen voor geïmporteerde goederen alsmede voor in het binnenland op inefficiënte wijze geproduceerde, maar beschermde producten. Relatief inefficiënte industrieën maken gebruik van produktiefactoren die elders een hoger rendement zouden kunnen hebben. Bovendien is het zo dat protectie leidt tot de vorming van kleinere markten waardoor economies of scale niet voldoende kunnen worden gerealiseerd. Daarentegen kan vermindering van de mate van protectie leiden tot meer concurrentiekracht van de industrie en meer prijsstabiliteit. Al met al leidt protectie tot vergeldingsmaatregelen zodat een cumulering van beschermende maatregelen tot stand

(1) Zie Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Advies Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden, september 1978.

komt hetgeen slechts resulteert in vermindering van de positieve effecten van specialisatie en internationale handel.

Zijn dit argumenten die in hun algemeenheid pleiten tegen protectie, daarnaast kan nog het volgende naar voren worden gebracht tegen protectie ten opzichte van de ontwikkelingslanden.

Allereerst kan gesteld worden dat de invoer van fabrikaten vanuit ontwikkelingslanden een gering aandeel vormt van het binnenlands verbruik van fabrikaten in de industrielanden. In Nederland bedroeg in 1974 het aandeel van de invoer in het binnenlands verbruik van fabrikaten (exclusief aardolie) 46%. Het aandeel van de ontwikkelingslanden was 2,6 en groeide met 6% per jaar tussen 1970 en 1974. Het aandeel van de niet-ontwikkelingslanden bedroeg 43,4% en groeide met 2% per jaar gedurende dezelfde periode. Natuurlijk zijn er verschillen in aandelen tussen sectoren maar het blijkt dat in 1974 in geen enkele sector het aandeel van de invoer vanuit de ontwikkelingslanden in het binnenlands verbruik 10% of meer was (1). Op meer ged disaggregeerd niveau zullen deze aandelen voor bepaalde produktgroepen zeker veel hoger zijn. Op basis van de zeer gedetailleerde analyse van de invoeraandelen - aandelen van de ontwikkelingslanden in de invoer van een produkt - blijkt echter dat het aantal gevallen waarin ontwikkelingslanden significante delen van de Nederlandse markt voorzien zeer beperkt is (1). Op grond hiervan kan men concluderen dat protectie vanwege overvloedig aanbod vanuit de ontwikkelingslanden overbodig is.

Is het te verwachten dat de ontwikkelingslanden in de toekomst de markten van de ontwikkelde landen zullen overspoelen met fabrikaten? Op het ogenblik wordt ongeveer 7% van de wereld industriële produktie in ontwikkelingslanden voortgebracht. Een studie van de Wereldbank (2) toont aan dat de bestaande produktiecapaciteit in de ontwikkelingslanden, vooral in Latijns-Amerika vrijwel volledig bezet is. Wel is het zo dat de ontwikkelingslanden, het zogenaamde "Lima-target" hebben geformuleerd hetgeen inhoudt dat in het jaar 2000 25% van de wereld industriële produktie in deze landen zou moeten plaatsvinden. Berekeningen uitgevoerd door het Institut für Weltwirtschaft te Kiel (3) tonen aan dat er om dit doel te bereiken zulke formidabele investeringspercentages nodig zijn dat realisatie zeer onwaarschijnlijk is. In het "World Development Report 1978" van de Wereldbank wordt geschat dat het aandeel van de ontwikkelingslanden in het verbruik van industriële produkten in ontwikkelde landen dat in 1960 0,4%, in 1970 0,7% en in

- 99 -

-
- (1) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport 1, Een analyse van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Rotterdam, 1979.
 - (2) Zie Helen Hughes, Capital utilization in manufacturing in developing countries, World Bank Staff Working Paper, No. 242, Sept. 1976.
 - (3) J.P. Agarwal, D. Spinanger, B. Stecher, The Future of the World Economy. An Appraisal of Leontief's Study, Kieler Diskussionsbeiträge, no. 54, May 1978.

1973 1,2% bedroeg, in 1985 ongeveer 2,7% zal zijn. Dit alles rechtvaardigt de conclusie dat ook in de toekomst een aanzienlijke versnelling van de groei van het aanbod van fabrikaten afkomstig vanuit ontwikkelingslanden niet waarschijnlijk is. Lijkt een versnelling niet voor de hand te liggen, wel zal naar alle waarschijnlijkheid in enkele industriesectoren de groei van het aanbod uit ontwikkelingslanden zich op een hoog niveau handhaven. Voor de toekomst kan dit in die sectoren tot een niet onaanzienlijke omvang van de marktpenetratie vanuit ontwikkelingslanden leiden. Zo zijn voor Nederland projecties gemaakt (1), die voor 1986 een aandeel van de ontwikkelingslanden in de Nederlandse markt aangeven van 22% voor de textiel-, van 22% voor de kleding- en van 28% voor de leder- en schoenenindustrie.

Aan de andere kant is het zo dat, om in de ontwikkelingslanden een groei van het nationale inkomen in reële termen met 6,5 à 7,5% per jaar tot 1985 of 1990 mogelijk te maken, zoals onder andere door de ILO in haar basisbehoeften strategie is gesuggereerd, een groei van de uitvoer van fabrikaten vanuit deze landen naar de industrielanden van ongeveer 13% per jaar nodig is (2). Een dergelijke groei die weliswaar ligt boven de groei van ongeveer 11,5% per jaar in de afgelopen 15 jaar, maar geleidelijk zou kunnen afnemen, zal zeker niet tot stand kunnen komen in geval van een versterkte neiging tot protectie in de ontwikkelde landen.

2.3. Protectie in Nederland

De industrielanden heffen invoerrechten op fabrikaten en grondstoffen gemiddeld ten hoogte van 7-8% van de invoerwaarde. Er zijn echter belangrijke verschillen tussen landen en produkten. De hoogste invoerrechten gelden voor arbeidsintensief geproduceerde fabrikaten en voor landbouwprodukten. Daarnaast komt, met name in de industrielanden, de reeds gesignaleerde versterkte neiging tot protectie, die niet zo zeer in tarieven als in de andere handelsbarrières genoemd in sectie 2.1 tot uiting komt.

Een overzicht van handelsbelemmeringen geeft ongeveer het volgende beeld

-
- (1) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport 2, Projecties van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Rotterdam, 1979.
 - (2) Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Advies Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden, september 1978.

Tabel 1. Overzicht van de handelsbelemmeringen per produktgroep in de industrielanden

Produktgroep	Gemiddeld nominaal invoerrecht	Andere handelsbelemmeringen
Industriële grondstoffen (ertsen, vezels e.d.)	zeer laag (ca. 2 %, grotendeels rechten-vrij)	bijna geen
Onbewerkte voedingsmiddelen	zeer laag, tot laag (3-8%), (afgezien van variabele heffingen)	gebruikelijk, vaak zeer restrictief
Bewerkte voedingsmiddelen	laag tot gemiddeld (6-13%), hoog voor alc. dranken, tabak	gebruikelijk, vaak zeer restrictief
Meeste fabrikaten	laag (7-10%)	weinig
Textiel, kleding	relatief hoog, textiel ca.18%, kleding ca.25%	vele, zeer restrictief en toenemend
Andere fabrikaten van bijzondere betekenis voor ontwikkelingslanden	gemiddeld (11-17%)	toenemend

Bron: Nationale Advies Raad voor Ontwikkelingssamenwerking, Advies Handelsbeleid en Ontwikkelingslanden, september 1978.

Uit dit overzicht blijkt dat met name de andere handelsbelemmeringen een belangrijke rol spelen bij de toenemende protectie ten opzichte van ontwikkelingslanden.

Voor Nederland is een poging gedaan de zogenaamde effectieve protectie dat wil zeggen het toegevoegde waardevergroten effect van protectie te schatten (1). Hierbij is voor een 22-tal produktgroepen voor het jaar 1970 de effectieve protectie geschat waarbij deze protectie uit drie componenten bestaat:

1. tarieven en heffingen op de invoer;
2. indirecte belastingen en subsidies op de binnenlandse productie;
3. subsidies op de uitvoer.

Op grond van de overweging dat de buitentarieven van de EG elk van de partnerlanden op dezelfde wijze beschermen tegen concurrentie uit derde landen terwijl binnen de EG de tarieven zijn afgeschaft, kunnen voor de berekening van de mate van effectieve protectie de Nederlandse exporten naar de diverse EG-landen beschouwd worden als productie voor het binnenland.

Deze berekeningswijze leidt tot het volgende resultaat.

(1) K.A. Koekkoek, Effectieve Bescherming van de Nederlandse Industrie, 1970, Deelrapport 11, Heros, Nederlands Economisch Instituut, maart 1979.

Tabel 2. Indeling van sectoren naar de mate van effectieve bescherming gemeten in procenten van de bruto toegevoegde waarde

minder dan 5%	5 tot 15%	15 tot 25%	25% en meer
aardolie, aardgas aardolieprodukten	chemische produkten	metaalprodukten excl. machines	vlees (waren), overige slacht- produkten
ijzer- en non- ferro metaalertsen	machines voor land- bouw en industrie	automobielen, motoren	melk (produkten)
mineralen en pro- dukten van non- metall. mineralen	bureaumachines	textielprodukten, kleding	overige voe- dingsmiddelen
andere transport- middelen	elektrotechnische installatie	rubber en plas- tic artikelen	dranken
hout en meubelen	leder (waren), schoeisel		tabaksproduk- ten
papier (waren), drukwerk			
overige produkten			
recycling, reparatie			

De aandelen van elk van deze groepen in de totale bruto toegevoegde waarde zijn:

minder dan 5% effectieve bescherming: 37,7%
 5-15% effectieve bescherming : 30,4%
 15-25% effectieve bescherming : 17,0%
 meer dan 25% effectieve bescherming : 14,9%

Het blijkt dat een vijftal sectoren - voornamelijk voedings- en genotmiddelen - sterk beschermd wordt. Bovendien is het zo dat een aanzienlijk aantal sectoren van de Nederlandse industrie (9) matig tot sterk beschermd wordt. Hieronder vallen niet alleen de sectoren die traditioneel als zwak worden beschouwd zoals textiel en kleding, leder (waren) en schoeisel, maar ook de chemie, machineindustrie, elektrotechniek, metaalprodukten, auto's alsmede rubber en plastic artikelen. Slechts in acht van de tweeëntwintig sectoren, gezamenlijk minder dan 40% van de industrieële toegevoegde waarde, kan worden gesproken van geen of geringe bescherming.

2.4. De relatieve openheid van de Nederlandse economie

Vooraf de studies van Kuznets (1) en Chenery (2) hebben aangetoond dat landen min of meer uniforme patronen van wijziging in de samenstelling zowel van produktie als van bestedingen vertonen. Zo blijken o.a. het niveau als de structuur van de binnenlandse vraag, van de in- en uitvoer samen te hangen met het inkomen per hoofd van de bevolking, de omvang van de bevolking, de netto reële kapitaalinvvoer en een trendfactor. Op deze wijze kunnen drie ontwikkelingspatronen worden onderscheiden: een van grote landen, een van kleine landen gespecialiseerd in produktie van en handel in primaire produkten en een van kleine landen gespecialiseerd in industriële produkten.

(1) Simon Kuznets in een reeks van artikelen in Economic Development and Cultural Change in de jaren 1956-1967.

(2) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, Patterns of Development 1950-1970, Oxford University Press, 1975.

Het is interessant om na te gaan of Nederland wat de openheid van de economie betreft, dat wil zeggen het aandeel van de in- en uitvoer in het bruto binnenlands produkt een "normaal" ontwikkelingspatroon volgt. Indien dit niet het geval mocht zijn, zijn er dan factoren aan te wijzen die een afwijking ten gevolge hebben? Is er dan reden om te streven naar het "normale" patroon?

Het is al lang bekend dat kleine landen in veel grotere mate afhankelijk zijn van internationale handel dan landen met een grotere bevolking. Dit blijkt zowel voor de invoer als voor de uitvoer te gelden. Wat betreft de invoer blijkt een negatieve associatie tussen bevolkingsomvang en invoer als percentage van de produktie niet alleen te gelden voor grotere aggregaten als het bruto binnenlandse produkt of de industriële produktie, maar ook voor vrijwel elke industriële sector indien men de verwerkende industrie onderverdeelt in een 25-tal sectoren (1).

Ook exporten blijken negatief gecorreleerd te zijn met de bevolkingsomvang, hoewel hier de trend minder duidelijk is. Men kan hieruit afleiden dat importsubstitutie een belangrijker rol speelt in het proces van industriële ontwikkeling dan exportpromotie. Slechts "diseconomies of scale" ten gevolge van de geringe omvang van de binnenlandse markt brengt landen er toe te specialiseren en een aanzienlijke mate van afhankelijkheid van internationale handel te accepteren. Er is voldoende ondersteuning van de hypothese dat de meeste industrieën produceren voor de voorziening van de binnenlandse markt. Export vindt plaats in een latere fase. Er schijnen slechts weinige industrieën te zijn die gevestigd zijn vanwege hun uitvoermogelijkheden.

Is Nederland nu een meer open economie dan andere landen? Het volgende overzicht geeft hierover enige informatie.

	Totale invoer in % van BNP	Totale uitvoer in % van BNP
Kleine Europese landen 1977*)	29.9	24.0
Middelgrote landen 1977**)	21.6	21.3
Grote landen 1977***)	9.0	9.0
Nederland 1977	42.9	41.1
België 1977	49.1	45.7

- *) Oostenrijk, Noorwegen, Zweden, Zwitserland, Denemarken.
 **) Canada, Duitsland, Italië, Frankrijk, Verenigd Koninkrijk.
 ***) Japan, U.S.A.

Bron: OECD Observer, March 1979.

Bovenstaand overzicht laat inderdaad de vraag opkomen of Nederland (en België) niet excessief afhankelijk is van internationale handel. Voor een antwoord op deze vraag is meer informatie nodig. Allereerst moet echter de vraag anders geformuleerd worden. Wijkt Nederland wat betreft de relatieve openheid van zijn economie af van het "normale"

(1) Zie Seev Hirsch, Rich Man's, Poor Man's, and Every Man's Good: Aspects of Industrialization, Kieler Studien 148, J.C.B. Mohr, Tübingen, 1977.

patroon zoals dat voor vergelijkbare landen opgaat? Informatie hierover vindt men in de eerder genoemde studie van Chenery en Syrquin.

Allereerst blijkt dat indien men het verband tussen de totale uitvoer als percentage van het bruto binnenlands produkt en het inkomen per hoofd van de bevolking nagaat, Nederland in 1965 duidelijk afweek van de relatie die gevonden wordt voor de groep van landen waartoe het behoort: de kleine, op industrie gerichte landen. De verhouding tussen de 1965-waarden van deze twee variabelen bleek voor Nederland zelfs bijna 50% hoger te zijn dan overeenkomt met het "normale" patroon (1). Ook voor België blijkt deze verhouding boven het "normale" patroon te liggen, echter in veel mindere mate dan voor Nederland.

Vergelijkt men vervolgens de uitvoer van primaire produkten per hoofd met de uitvoer van industriële produkten per hoofd, dan blijkt Nederland ook ver boven het "normale" patroon te liggen. De waarde van de primaire uitvoer ten opzichte van die van de industriële uitvoer, beide per hoofd van de bevolking, is voor Nederland ongeveer het dubbele van wat zou overeenkomen met het "normale" patroon van de betreffende groep van landen (2).

Beziet men vervolgens de relatie uitvoer van primaire produkten als percentage van het bruto binnenlands produkt ten opzichte van het inkomen per hoofd van de bevolking en een soortgelijke relatie betreffende de uitvoer van industriële produkten dan blijkt het volgende.

Wat betreft de verhouding uitvoer van primaire produkten en inkomen per hoofd van de bevolking, hier blijkt Nederland ver boven het "normale" patroon te zitten: $\pm 50\%$. België daarentegen, blijkt wat deze verhouding betreft precies het "normale" patroon te volgen (3).

Beziet men de verhouding uitvoer van industriële produkten als percentage van het bruto binnenlands produkt en het inkomen per hoofd van de bevolking dan blijken Nederland en België zich beiden boven het "normale" patroon van de betreffende groep van landen te bevinden. Echter niet meer dan een 10 tot 15% (4).

Het blijkt dus dat Nederland inderdaad veel meer in de internationale handel participeert dan overeenkomt met het "normale" patroon van soortgelijke landen. Dit is voornamelijk het gevolg van het feit dat de Nederlandse uitvoer van primaire produkten veel groter is dan overeenkomt met het "normale" patroon.

Het is overigens niet zo dat een dergelijke relatief grote Nederlandse uitvoer van primaire produkten zou samenhangen met een hiermee corresponderende produktiestructuur van de Nederlandse economie. Het blijkt

(1) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, op.cit., p. 91.

(2) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, op.cit., p. 77.

(3) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, op.cit., p. 92.

(4) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, op.cit., p. 93.

dat wat betreft de aandelen van de primaire en de industriële sector in het bruto binnenlands produkt Nederland precies het "normale" patroon van de betreffende groep van landen volgt (1). Men kan dus niet zeggen dat de relatief grote Nederlandse uitvoer van primaire producten gebaseerd is op een relatief grote aanwezigheid van natuurlijke hulpbronnen.

2.5. Imports substitutie en exportbevordering

In het volgende hoofdstuk zal ter sprake komen dat de Nederlandse industrie sinds het begin van de jaren zeventig aan concurrentiekracht heeft ingeboet. Dit komt vooral tot uiting in dalende aandelen op de binnenlandse markt tengevolge van toenemende penetratie met name van de kant van de ontwikkelde landen. Ook voor de periode tot 1986 zal dit het geval zijn.

Dit verlies op de binnenlandse markt zal gecompenseerd moeten worden door groei van de export waarbij het van belang is de comparatieve voordelen van de Nederlandse economie uit te buiten. Ook dit zal in het volgende hoofdstuk aan de orde komen.

Houdt de gewenste versterking van de positie van Nederland op de exportmarkt nu in dat behoud van de binnenlandse markt hiervoor noodzakelijk is?

De internationale handel in industriële producten van Nederland is voornamelijk gericht op andere geïndustrialiseerde landen. Het betreft hier dus voornamelijk handel tussen landen met een vergelijkbaar inkomen per hoofd en vraagpatroon. Voor het verklaren van de omvang en de samenstelling van handelsstromen tussen deze landen voldoet de neo-klassieke theorie in de vorm van het Heckscher-Ohlin theorema niet erg goed.

In plaats daarvan blijken internationale handelstheorieën, zoals die van Linder (2) veel beter de samenstelling van de handel tussen landen met min of meer gelijke en relatief hoge inkomens per hoofd te kunnen verklaren. Een aanzienlijk deel van de handel tussen dergelijke landen bestaat uit soortgelijke, maar gedifferentieerde producten. Met andere woorden tussen dergelijke landen is de zogenaamde intra-industry handel veel belangrijker dan inter-industry handel.

Volgens deze theorieën wordt de in- en uitvoer van goederen voornamelijk bepaald door de vraag, en wel in eerste instantie door de binnenlandse vraag. Dit houdt in dat een land gaat specialiseren in de produktie van een goed dat slechts in beperkte mate verschillend is van ongeveer gelijksoortige producten die in andere landen worden geproduceerd. Bovendien zal dit gedifferentieerde produkt eerst uitgevoerd worden als op de binnenlandse markt gebleken is dat er vraag is en dat het kan concurreren met ongeveer gelijksoortige producten.

- 105 -

(1) Hollis B. Chenery and Moises Syrquin, op.cit., pp. 98 and 99.

(2) S.B. Linder, An Essay on Trade and Transformation, Uppsala, 1961.

Dit houdt dus in dat voor intra-industry specialisatie in gedifferentieerde produkten een binnenlandse markt noodzakelijk is. Wat betreft de mogelijke noodzakelijke omvang van deze binnenlandse markt zijn studies gemaakt door o.a. Drèze en recentelijk Tharakan (1). In deze studies wordt de hypothese getoetst en bevestigd dat ook economies of scale een belangrijke rol spelen in de internationale handel in gedifferentieerde produkten. Zo blijken vooral grote landen comparatieve voordelen te hebben in gedifferentieerde produkten, die eerst ontwikkeld worden voor de grote binnenlandse markt. Kleinere landen blijken, vanwege de relatief kleine thuismarkt, veel minder mogelijkheden te hebben om nieuwe produkten te ontwikkelen. Deze landen blijken meer comparatieve voordelen te hebben in de produktie van gestandaardiseerde produkten waarbij zij kunnen profiteren van economies of scale ondanks de geringe omvang van de binnenlandse markt.

Uit de voorafgaande analyse kan men concluderen dat de aanwezigheid van een grote thuismarkt voor binnenlandse produktie belangrijk bijdraagt tot het succesvol exporteren van gedifferentieerde produkten. Aan de andere kant is het niet zeker dat om dergelijke produkten (bijv. modieuze kledingartikelen) succesvol te kunnen exporteren het nodig is om industriële capaciteit binnen de gehele corresponderende of toeleverende sectoren (kleding of textiel) in stand te houden.

(1) J. Drèze, Quelques réflexions sereines sur l'adaptation de l'industrie Belge au Marché Commun, Comptes Rendus des Travaux de la Société Royale d'Economie Politique de Belgique, no. 275, 1960.

J. Drèze, Les exportations intra-C.E.E. en 1958 et la position Belge, Récherches Economiques de Louvain, 1961

P.K.M. Tharakan, Heckscher-Ohlin and Chamberlain, Determinants of Comparative Advantage, European Economic Review, vol. 11, 1978.

3. DE NEDERLANDSE INDUSTRIE: WERKGELEGENHEID EN INTERNATIONALE HANDEL

3.1. Het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie

In een eerder rapport van het Nederlands Economisch Instituut zijn reeds berekeningen gemaakt over de wijzigingen in het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie tussen 1970-1974 en de corresponderende effecten voor de werkgelegenheid (1).

In deze studie worden veranderingen in de concurrentiekracht van de Nederlandse industrie gemeten als wijzigingen in de aandelen op de binnenlandse en buitenlandse markten. Het blijkt dan dat over de periode 1970-1974 de chemische sector zich zeer voorspoedig ontwikkelde; naast een gering verlies op de binnenlandse markt heeft deze sector grote winsten geboekt op de exportmarkten, niet alleen van de ontwikkelingslanden maar juist vooral van de ontwikkelde landen. Voor de rest van de industrie is het beeld veel somberder; tengevolge van een afnemend concurrentievermogen trad over 1970-1974 een werkgelegenheidsverlies op van ruim 12.000 manjaren, dat is een gemiddeld jaarlijks verlies van ruim 0,25% van de industriële werkgelegenheid in 1974.

Dit verlies van 12.000 manjaren is de resultante van een verlies op de binnenlandse markt van ruim 43.000 manjaren en een winst op de exportmarkt van 31.000 manjaren. Het verlies op de binnenlandse markt komt voor 76% op rekening van toenemende penetratie door de ontwikkelde landen (33.000 manjaren). Dit verlies wordt in aanzienlijke mate gecompenseerd door een verbetering van het concurrentievermogen op de buitenlandse markten en dan met name die in de ontwikkelde landen, waar de werkgelegenheidswinst 30.000 manjaren heeft bedragen. Het blijkt echter dat dit voor latere jaren niet meer opgaat.

Berekeningen voor de periode 1974-1978 (2) tonen aan, dat ook in die jaren de Nederlandse industrie aan concurrentievermogen heeft ingeboet. Het totale werkgelegenheidsverlies tengevolge daarvan heeft naar schatting 41.000 manjaren bedragen, de aardolie-industrie niet meegerekend. Evenals in de voorafgaande jaren is het grootste gedeelte van dit verlies geleden op de binnenlandse markten (75%).

Opvallend is het geringe aandeel in het totale werkgelegenheidsverlies, dat door de handel met de ontwikkelingslanden is opgetreden: ruim 4.000 manjaren ofwel 10% van het totaal. Het overgrote deel van het werkgelegenheidsverlies is dus opgetreden in de handel met de ontwikkelde landen.

-
- (1) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport 1, Een analyse van de handel in industriële producten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Rotterdam, 1979.
 - (2) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport 2, Projecties van de handel in industriële producten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Rotterdam, 1979.

Projecties van de buitenlandse handel tot 1986 laten zien, dat naar verwachting het aandeel van de invoer in het binnenlands verbruik zal stijgen met 0,8% per jaar vanaf 1974, toen dit aandeel 46% bedroeg, tot aan 1986, wanneer dit aandeel naar schatting 51% zal bedragen. De marktpenetratie vanuit de ontwikkelde landen zal naar verwachting het grootst blijven, ruim 46%, maar slechts langzaam groeien met 0,5% per jaar. Naar verwachting zal het aandeel van de ontwikkelingslanden in het binnenlands verbruik in 1986 nog gering zijn en nog geen 5% bedragen. De groei ervan is echter naar schatting ruim 5% per jaar, gerekend vanaf 1974.

Door de stijgende marktpenetratie zullen ook gedurende de jaren 1978-1986 afzetverliezen op de binnenlandse markt optreden. De werkgelegenheidsverliezen tengevolge daarvan zullen naar schatting 39.000 manjaren bedragen. Ook op de exportmarkten zijn afzetverliezen geleden; het werkgelegenheidseffect daarvan zal naar verwachting 4.000 manjaren bedragen, ofwel ruim 9% van het totale werkgelegenheidsverlies van 43.000 manjaren. Op de binnenlandse markt is derhalve het grootste gedeelte van het werkgelegenheidsverlies geleden, evenals in voorafgaande perioden.

Het aandeel van de ontwikkelingslanden in het totale werkgelegenheidsverlies zal naar verwachting ten opzichte van de periode 1974-1978 verdubbelen en voor de jaren 1978-1986 ruim 20% bedragen.

Het is duidelijk dat de Nederlandse industrie grote moeite heeft zich te handhaven tegen buitenlandse concurrenten. Dit is vooral het geval op de binnenlandse markt. Echter ook op de buitenlandse markten zijn afzetverliezen geleden. Anderzijds zijn daar ook enige afzetwinsten geboekt. Het blijken vooral de ontwikkelde landen te zijn die steeds grotere aandelen van de Nederlandse markt in handen weten te krijgen. Dit in onvoldoende mate kunnen concurreren leidt natuurlijk tot een gestaag verminderde werkgelegenheid in de industrie.

Hierbij komt dat de samenstelling van de in- en uitvoer van fabrieken zodanig is dat de arbeidsintensiteit van het invoerpakket groter is dan die van het uitvoerpakket. Bovendien is er een tendens dat dit verschil steeds groter wordt. Met andere woorden: de samenstelling van het in- en uitvoerpakket van fabrieken ontwikkelt zich zodanig dat per miljoen gulden additionele invoer van fabrieken steeds meer manjaren verloren gaan dan per miljoen gulden additionele uitvoer kunnen worden gewonnen.

3.2. De werkgelegenheid in de Nederlandse industrie

Het is duidelijk dat in de Nederlandse industrie werkgelegenheid verloren gaat tengevolge van verminderde concurrentiekracht ten opzichte van buitenlandse aanbieders, vooral die in ontwikkelde landen. Dit verlies aan werkgelegenheid bedroeg tussen 1970 en 1974 0,35% per jaar van de werkgelegenheid in de industrie in 1974. Tussen 1974 en 1986 wordt een jaarlijkse daling van 0,6% verwacht. Dat wil nog niet zeggen, dat

deze werkgelegenheidsdalingen zich ook in de realiteit hebben voorgedaan of zullen voordoen. De gepresenteerde cijfers in sectie 3.1 geven immers aan, welke de werkgelegenheidseffecten zijn uitsluitend tengevolge van veranderingen in het concurrentievermogen.

Welke veranderingen in de werkgelegenheid zich in werkelijkheid voordoen wordt bepaald door de ontwikkelingen in het produktievolume en de arbeidsproduktiviteit. Daarbij wordt het produktievolume grotendeels bepaald door de ontwikkelingen in de binnenlandse vraag en de omvang van de importen en exporten. Natuurlijk vindt in de veranderingen in de beide laatste categorieën de ontwikkeling van het concurrentievermogen zijn weerslag.

Om het belang van wijzigingen in internationale handelsstromen voor de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie na te gaan is de verandering in deze werkgelegenheid tussen 1970 en 1974 opgedeeld in de volgende componenten:

- wijziging in de binnenlandse vraag;
- wijziging in de arbeidsproduktiviteit;
- wijziging in de buitenlandse vraag.

De buitenlandse vraag (uitvoer minus invoer) is opgedeeld in handel met ontwikkelingslanden en handel met niet-ontwikkelingslanden. Bovendien is er een onderscheid gemaakt tussen zogenaamde "gevoelige" en andere sectoren. Als "gevoelige" sectoren zijn genomen: textiel, kleding, leder en schoeisel alsmede hout en meubelen. Dit is gedaan om een vergelijking te kunnen maken met twee buitenlandse studies, namelijk voor het Verenigd Koninkrijk en de Verenigde Staten (1). Voor het Verenigd Koninkrijk (V.K.) zijn onderzocht voor de periode 1970-1975: textiel, kleding en schoeisel. Voor de Verenigde Staten (V.S.) was het aantal "gevoelige" sectoren groter; het omvat alle arbeidsintensieve industrieën. Dit onderzoek omvatte de periode 1963-1971.

De resultaten van deze analyse zijn samengevat in tabel 3.

Al deze componenten zijn berekend onder ceteris paribus condities. Bijvoorbeeld: indien in Nederland de binnenlandse vraag niet zou veranderen en ook de netto-handel met het buitenland constant zou blijven, dan zou de werkgelegenheid in de industrie jaarlijks met 11,2% dalen tengevolge van stijgende arbeidsproduktiviteit.

Tussen 1970 en 1974 daalde de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie met 84.000 manjaren; 56.000 in de "gevoelige" en 28.000 in de overige sectoren. Opvallend in Nederland is de belangrijke component die de arbeidsproduktiviteitsstijging vormt van de jaarlijkse daling van de werkgelegenheid in de industrie: minus 11,2%. Deze daling wordt slechts gedeeltelijk goed gemaakt door de binnenlandse vraagstijging - plus 8,6% - en de stijging van de uitvoer minus de stijging

(1) Vincent Cable, British Protectionism and LDC Imports, ODI Review, no. 2, 1977.

Charles R. Frank, Jr., Foreign Trade and Domestic Aid, The Brookings Institution, Washington D.C., 1977.

Tabel 3. Wijzigingen in de werkgelegenheid in de industrie naar componenten; in jaarlijkse veranderingen; 1970-1974.

	V.K. Gevoelige sectoren	V.S. Gevoelige sectoren	* Gevoelige sectoren	Nederland Overige sectoren	Totaal
1. Wijziging werkgelegenheid (in duizenden personen)	- 20,0	+ 53,8	- 7,0	- 14,0	- 21,0
2. 1. als percentage van de werk- gelegenheid in de betreffende sectoren in basisjaar	- 3,5	+ 0,7	- 6,2	- 0,7	- 1,7
3. Hiervan tengevolge van wijzi- binnenlandse vraag (procenten)	+ 1,4	+ 3,8	+ 8,5	+ 8,7	+ 8,6
4. Hiervan tengevolge van wijzi- ging arbeidsproduktiviteit (procenten)	- 3,3	- 2,6	- 12,0	- 11,2	- 11,2
5. Hiervan tengevolge van wijzi- ging in buitenlandse handel met ontwikkelingslanden (procenten)	- 0,6	- 0,2	- 0,8	+ 0,5	+ 0,2
6. Hiervan tengevolge van wijzi- ging in buitenlandse handel met niet-ontwikkelingslanden (procenten)	- 1,0	- 0,3	- 1,9	+ 1,3	+ 0,7

Bron: Nederlands Economisch Instituut

van de invoer - plus 0,2% voor de handel met ontwikkelingslanden en plus 0,7% voor de handel met niet-ontwikkelingslanden. In totaal resulteert een jaarlijkse daling van de werkgelegenheid in de industrie van 1,7%.

Een ander opvallend feit is dat voor de "gevoelige" sectoren het effect van buitenlandse handel met de niet-ontwikkelingslanden op de industriële werkgelegenheid negatiever was dan het effect van handel met ontwikkelingslanden.

Uit het bovenstaande kunnen de volgende conclusies worden getrokken.

1. De stijging van de arbeidsproductiviteit is veruit de voornaamste van de componenten waarin men de daling van de werkgelegenheid in de industrie kan uitsplitsen.
2. De binnenlandse vraag component is in de onderzochte periode niet van voldoende omvang geweest om het negatieve effect van de arbeidsproductiviteitsstijging op de industriële werkgelegenheid te compenseren.
3. De buitenlandse handel component is relatief van weinig betekenis. De ontwikkeling van de handel met ontwikkelingslanden heeft een gering positief effect gehad op de werkgelegenheid in de industrie; het effect van de handel met niet-ontwikkelingslanden was groter maar evenmin van groot belang.

3.3. De Nederlandse industrie: andere aspecten van economische politiek

In de voorgaande secties werden de ontwikkelingen in de industrie vooral beoordeeld naar de effecten voor de werkgelegenheid, waarbij de stijging van de arbeidsproductiviteit een overheersende rol bleek te spelen, terwijl het belang van de wijzigingen van de buitenlandse handelsstromen geringer bleek te zijn.

Het zal echter duidelijk zijn dat er naast werkgelegenheid andere aspecten van economische politiek zijn die een rol spelen bij het bepalen van de plaats van de industrie in de Nederlandse economie.

Allereerst is een verhoging van de arbeidsproductiviteit een essentiële voorwaarde voor het bereiken van een van de voornaamste doeleinden van economische politiek: een bevredigende groei van het inkomen per hoofd van de bevolking.

Een tweede aspect heeft te maken met de betalingsbalans. Uit een ander onderzoek (1) blijkt namelijk dat de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft in die bedrijfstakken die gekarakteriseerd zijn door een relatief hoge arbeidsproductiviteit. Met andere woorden: arbeidsproductiviteit heeft een positief effect op de relatieve exportpositie. Specialisatie in producten geproduceerd in industrieën met een relatief hoge arbeidsproductiviteit zou dus een versterking inhouden

(1) Drs. K.A. Koekkoek, drs. J. Kol, prof.dr. L.B.M. Mennes, De Nederlandse industrie: concurrentievermogen, comparatieve voordelen en goederensamenstelling van de internationale handel (II), Economisch-Statistische Berichten, 26-7-1978.

van de positieve werking op de werkgelegenheid in de industrie afkomstig van de buitenlandse handel component.

Vergroting van de uitvoer via specialisatie in produkten waarin Nederland blijkbaar comparatieve voordelen heeft zal nodig zijn om de groei van de invoer redelijkerwijs te kunnen financieren. Immers, bij niet voldoende stijging van de uitvoer van industriële goederen zijn gegeven de tendens tot marktverlies van de Nederlandse industrie aan buitenlandse aanbieders en bij onvoldoende mogelijkheden voor exportuitbreidingen in de niet-industriële sectoren, betalingsbalansmoeilijkheden te verwachten. In dit opzicht zijn de volgende cijfers illustratief.

Tabel 4. Nederlandse handelsbalans van industriële produkten (exclusief aardolie en aardolieprodukten) in miljoenen gulden, lopende prijzen.

	Balans met ontwikkelingslanden	Balans met niet-ontwikkelingslanden	Balans met wereld
1970	+ 1574	- 5159	- 3585
1974	+ 3622	+ 1818	+ 5440
1978	+ 5443	- 524	+ 4919
1982	+ 7174	- 4928	+ 2216
1986	+ 8321	- 12771	- 4450

De gegevens voor 1970 en 1974 zijn afkomstig uit eindrapport 1 van het Nederlands Economisch Instituut over het herstructureringsonderzoek, terwijl de cijfers voor de volgende jaren gebaseerd zijn op de prognoses uit eindrapport 2 (1).

De cijfers duiden op een ernstige verslechtering van dat deel van de handelsbalans, dat betrekking heeft op industriële produkten, waarbij overigens de aardolie en aardolieprodukten buiten beschouwing zijn gelaten. De handelsbalans met de ontwikkelingslanden zal naar verwachting positief blijven, maar met de overige landen sterk verslechteren. Het positieve saldo voor beide groepen landen te zamen neemt dan ook over de jaren in betekenis af tot tenslotte in 1986 een tekort van 4,5 miljard gulden wordt bereikt.

Wanneer de buitenlandse handel in aardolie en aardolieprodukten er bij zou worden genomen, zou het beeld nog verder versomberen. Een negatief totaal saldo ten bedrage van - 1 miljard gulden treedt dan al op in 1978 en zal gedurig oplopen tot de zeer hoge projectie van - 16 miljard in 1986.

(1) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, herstructureringsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, Een analyse van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Eindrapport 1, Rotterdam 1979 en Projecties van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Eindrapport 2, Rotterdam, 1979.

Al met al is het duidelijk dat bij een analyse van de rol van de industrie in de Nederlandse economie naast arbeidsproduktiviteit en werkgelegenheid ook aspecten als inkomenscreatie, comparatieve voordelen en de handelsbalans een rol spelen.

4. COMPARATIEVE VOORDELEN EN MARKTPENETRATIE

4.1. Comparatieve voordelen

Het blijkt dus voor de Nederlandse economie en met name voor de werkgelegenheid en inkomensvorming in de industrie alsmede voor de handelsbalans van groot belang te zijn dat de uitvoer van industriële producten in voldoende mate toeneemt. Dit doet de vraag rijzen of het bekend is in welke sectoren of produkten de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft.

Voor een antwoord op deze vraag staan resultaten van twee onderzoeken ter beschikking. Allereerst een verdere uitwerking van het onderzoek genoemd in sectie 3.3 (1). Uit dit onderzoek, dat betrekking heeft op de 17 industriële sectoren van de input-output tabel, blijkt dat de Nederlandse industrie ten opzichte van de ontwikkelingslanden blijkbaar comparatieve voordelen heeft in "human capital" intensieve bedrijfstakken, waarbij de "human capital" intensiteit is gemeten als het percentage werknemers met hogere, semi-hogere of middelbare opleiding. Hetzelfde geldt ten opzichte van de centraal geleide economieën. Ten opzichte van de ontwikkelde landen is het zo dat de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft zowel in "human capital" intensieve industrieën als in bedrijfstakken waarin relatief veel gebruik wordt gemaakt van in Nederland geproduceerde natuurlijke hulpbronnen (inputs van de sectoren landbouw, bosbouw, visserij en mijnbouw).

Het andere onderzoek is uitgevoerd in het kader van de onderhavige studie (2). Uit dit onderzoek, dat betrekking heeft op 121 industriële goederen, blijkt dat Nederland ten opzichte van de ontwikkelingslanden blijkbaar comparatieve voordelen heeft in sectoren of sub-sectoren gekenmerkt door een relatief hoge verhouding geschoolde/ongeschoolde arbeid en een relatief hoge "research and development" intensiteit gemeten als het aandeel van de uitgaven aan "research and development" van de omzet. Overigens blijken ook de ontwikkelingslanden op de Nederlandse markt comparatieve voordelen te hebben in het laatste type van goederen.

Bovendien blijkt uit het eerste onderzoek dat op het niveau van 17 industriële sectoren deze "research and development" variabele niet significant geassocieerd is met "revealed comparative advantage". De implicaties van het feit dat volgens dit onderzoek, de Nederlandse industrie wel comparatieve voordelen blijkt te hebben in industrieën met een relatief hoge verhouding geschoolde/ongeschoolde arbeid maar geen comparatieve voor- of nadelen in industrieën met een relatief hoge "research and development" intensiteit zijn nog niet duidelijk.

-
- (1) M. Hulsman-Vejsová, K.A. Koekkoek, Factor Proportions, Technology and Dutch Industry's International Trade Patterns, (nog te publiceren).
 - (2) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, herstructureeringsbeleid en ontwikkelingssamenwerking, Een analyse van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Eindrapport 1, Rotterdam, 1979.

In ieder geval kan uit deze onderzoeken de conclusie getrokken worden dat de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft in industrieën of produkten gekarakteriseerd door een relatief hoge verhouding geschoolde/ongeschoolde arbeid en - maar met minder zekerheid - een relatief hoge "research and development" intensiteit. Als zodanige industrieën kunnen in afnemende volgorde van de verhouding geschoolde/ongeschoolde arbeid genoemd worden:

- aardolieindustrie
- elektrotechnische industrie
- chemische, rubber en kunststofverwerkende industrie
- basismetale industrie
- grafische industrie, uitgeverijen
- metaalprodukten, machines.

Op SITC 3-cijfer niveau zijn in afnemende orde van "research and development" intensiteit de volgende produktgroepen van belang:

- luchtvaartuigen; delen
- kantoormachines en delen
- elektrische machines en apparaten, n.a.g.; delen
- medicinale en farmaceutische produkten
- benodigdheden voor fotografie en cinematografie
- elektrische krachtwerktuigen en schakelmateriaal; delen
- materiaal voor het geleiden en isoleren van elektrische stroom
- elektrische apparaten voor huishoudelijk gebruik; delen
- elektromedische-, röntgen- e.d. toestellen; delen
- wetenschappelijke, medische, optische en niet-elektrische meet- en controleinstrumenten en toestellen; delen
- organische chemische produkten
- chemische elementen, oxyden en halogeenzouten
- andere anorganische chemische produkten
- minerale teer en ruwe chemische produkten uit steenkool, petroleum en aardgas
- synthetische organische kleurstoffen en natuurlijk indigo
- looi- en verfextracten, synthetische looistoffen
- motorvoertuigen voor het wegverkeer; delen.

De industrieën met relatief grote inputs van in Nederland geproduceerde natuurlijke hulpbronnen blijken te zijn:

- voedingsmiddelen (veehouderijprodukten)
- voedingsmiddelen (overige produkten)
- dranken, tabak
- bouwmaterialen, glas, aardewerk
- hout, meubelen.

In deze industrieën is, zoals gezegd, sprake van een comparatief voordeel ten opzichte van de ontwikkelde landen. Toch blijft het een open vraag of de huidige stand van dit deel van de theorie van de internationale economische betrekkingen al zo ver is dat op basis hiervan een echt anticiperend sectorstructuurbeleid geformuleerd kan worden. Hiermee hangt samen dat vanwege data problemen het toetsen van verklarende hypothesen zeer bemoeilijkt wordt.

4.2. Determinanten van marktpenetratie

Comparatieve voordelen komen tot uiting in een lagere prijs, betere kwaliteit, kortere levertijden of welke factor dan ook die er toe leidt dat afnemers bepaalde aanbieders van produkten prefereren boven andere. Van belang voor het economisch beleid is hierbij de vraag welke factoren doorslaggevend zijn voor de relatieve exportpositie van de Nederlandse industrie: relatieve prijzen, d.i. de prijs van het Nederlandse produkt ten opzichte van de prijzen van buitenlandse producenten of niet-prijsfactoren zoals de bovengenoemde levertijden, kwaliteit e.d.

Zo vermeldt een studie uitgevoerd door het I.M.F. (1) dat voor de uitvoer van Duitse industriële produkten, met name niet-elektrische machines, niet-prijsfactoren van groot belang zijn terwijl de invloed van de prijs uitgedrukt in een uitvoerprijselasticiteit relatief gering was. Uit de genoemde studie komt ook de suggestie naar voren dat het relatieve gewicht van niet-prijsfactoren en prijzen afhankelijk is van de positie van de aanbieder op de markt. Zo is de geschatte waarde van de uitvoerprijselasticiteit van Duitse niet-elektrische machines waarschijnlijk zo laag, juist omdat het in Duitsland geproduceerde machines zijn. Met andere woorden: men is bereid meer te betalen voor in wezen hetzelfde produkt, omdat het in Duitsland is geproduceerd. Het is overigens zeer te betwijfelen of dit ook het geval is voor in Nederland geproduceerde goederen.

In het kader van het herstructureringsonderzoek is een deelstudie verricht betreffende de rol van relatieve prijzen ten opzichte van niet-prijsfactoren op de Nederlandse invoermarkt van industriële goederen (2). Deze niet-prijsfactoren waren: afstand, de omvang van de economie, het relatieve belang van de internationale handel voor de betreffende economie en het verloop van de tijd. Dit onderzoek betrof 248 produkten op SITC 5-cijfer niveau en laat zien dat de relatieve prijs van een goed op de Nederlandse markt in ieder geval een belangrijke determinant is van wijzigingen in marktaandelen. De zogenaamde concurrentieelasticiteit blijkt voor industriële produkten gemiddeld - 2,0 te bedragen. Op grond van deze analyse kan men concluderen dat in ieder geval op de Nederlandse markt voor industriële produkten prijzen een doorslaggevende rol spelen bij het bepalen van marktaandelen.

-
- (1) Jacques R. Artus and Susana C. Sosa, Relative Price Effects on Export Performance: The Case of Nonelectrical Machinery, International Monetary Fund, Staff Papers, Vol. 25, no. 1, March 1978.
 - (2) Nederlands Economisch Instituut, Herstructurering, Herstructureringsbeleid en Ontwikkelingssamenwerking, Eindrapport 1, Een analyse van de handel in industriële produkten tussen Nederland en de ontwikkelingslanden, Rotterdam, 1979.

5. CONCLUSIES: EEN INDUSTRIEPOLITIEK ANNEX HANDELSPOLITIEK

In dit hoofdstuk zullen op basis van de voorafgaande analyse enige conclusies getrokken worden die als uitgangspunten kunnen dienen van een industriepolitiek annex handelspolitiek.

1. Maatregelen in het kader van een herstructureringspolitiek zijn juist indien zij gericht zijn op versterking van activiteiten die leiden tot de produktie van goederen waarin de Nederlandse industrie blijkbaar comparatieve voordelen heeft en waarin zij kan concurreren met buitenlandse producenten. Soortgelijke maatregelen zijn onjuist indien zij gericht zijn op het behoud van activiteiten waarin de Nederlandse industrie niet meer kan concurreren met buitenlandse producenten.

Tot nu toe is herstructureringspolitiek nergens echt succesvol gebleken. Bovendien is het de vraag of de theorie van de internationale handel voldoende empirisch getoetste hypothesen bevat om op basis daarvan een anticiperende herstructureringspolitiek te formuleren.

2. Geringe economische groei en onvoldoende herstructurering hebben geleid tot versterking van de neiging tot protectie, met name ten opzichte van de ontwikkelingslanden. Deze landen zijn sinds het begin van de jaren zeventig niet-onbelangrijke producenten en exporteurs van fabrikaten geworden. Deze uitvoer van fabrikaten blijkt geconcentreerd te zijn in een relatief gering aantal produktgroepen.
3. De versterkte neiging tot protectie uit zich in maatregelen als kwantitatieve restricties, kartelvorming, overheidssubsidies en steeds meer bilaterale handelsovereenkomsten als "orderly marketing agreements" of "voluntary export restraints".
4. Deze versterkte protectie belemmert het tot stand komen van de positieve effecten van verdergaande specialisatie en internationale handel. Bovendien is het aandeel van de ontwikkelingslanden in het verbruik van fabrikaten in de industrielanden gering, terwijl het niet te verwachten is dat het aanbod in de toekomst buitensporig zal toenemen. Wel is het zo dat voldoende uitvoermogelijkheden een essentiële voorwaarde is voor de ontwikkelingslanden om voldoende economische groei te realiseren.
5. Een aanzienlijk aantal sectoren van de Nederlandse industrie blijkt, indien men rekening houdt met tarieven en heffingen, met indirecte belastingen en subsidies op binnenlandse produktie en met subsidies op uitvoer, en indien men uitvoer naar de EG partners als produktie voor de binnenlandse markt beschouwt, matige tot sterke protectie te genieten.
6. Zowel omwille van de welvaartsstijging in Nederland als om rekening te houden met de belangen van ontwikkelingslanden blijkt er dus alle reden te zijn om te pleiten voor een liberale handelspolitiek.
7. Nederland participeert aanzienlijk meer in de internationale handel dan overeenkomt met het "normale" patroon van de groep van landen

waar het qua karakteristieken toe behoort. Dit is voornamelijk een gevolg van het feit dat de Nederlandse uitvoer van primaire producten veel groter is dan overeenkomt met het "normale" patroon.

8. De internationale handel van kleine geïndustrialiseerde landen als Nederland bestaat voornamelijk uit intra-industry handel in gedifferentieerde producten. Kleine landen hebben hierbij geringere comparatieve voordelen dan grote landen daar de beperkte omvang van de binnenlandse markt het moeilijker maakt om van economies of scale te profiteren.
9. Tussen 1970 en 1974 is het concurrentievermogen van de Nederlandse industrie ten opzichte van buitenlandse producenten duidelijk afgenomen. Met name op de binnenlandse markt ten opzichte van andere ontwikkelde landen. Deze tendens zal zich voortzetten tot 1986 terwijl bovendien de concurrentiepositie op buitenlandse markten zal verslechteren. Naar schatting zal dit een jaarlijks verlies aan werkgelegenheid van 0,6% van de totale werkgelegenheid in de industrie in 1974 inhouden.
Bovendien ontwikkelt de samenstelling van de in- en uitvoer van fabrikaten zich zodanig dat het invoerpakket steeds arbeidsintensiever wordt dan het uitvoerpakket.
10. De daling van de werkgelegenheid in de Nederlandse industrie ten bedrage van 84.000 manjaren tussen 1970 en 1974 blijkt een gevolg te zijn van het feit dat de aanzienlijke stijging van de arbeidsproductiviteit in de industrie niet voldoende is gecompenseerd door stijging van de binnenlandse vraag en het uitvoeroverschot.
11. Arbeidsproductiviteitsstijging kan, indien de vraag niet voldoende toeneemt, inderdaad leiden tot vermindering van de werkgelegenheid. Aan de andere kant is stijging van de arbeidsproductiviteit een essentiële voorwaarde voor een succesvolle economische politiek in het algemeen, maar met name voor een bevredigende stijging van het inkomen per hoofd van de bevolking en voor een gewenste ontwikkeling van het inkomen per hoofd van de bevolking en voor een gewenste ontwikkeling van de handelsbalans.
Projecties van de huidige ontwikkeling van in- en uitvoer van industriële producten resulteren in schrikbarende tekorten op de betreffende handelsbalans in 1986. Om een dergelijke situatie te wijzigen is een verbetering van de concurrentiepositie van de Nederlandse industrie noodzakelijk.
12. De Nederlandse industrie blijkt comparatieve voordelen te hebben in sectoren met een relatief hoge arbeidsproductiviteit. Met andere woorden stijging van de arbeidsproductiviteit is, ondanks een negatieve directe bijdrage aan de ontwikkeling van de werkgelegenheid, een noodzakelijke voorwaarde voor het verbeteren van de relatieve exportpositie van de Nederlandse industrie.
13. Verder blijkt de Nederlandse industrie comparatieve voordelen te hebben in "human capital" en - met minder zekerheid - "research and development" intensieve bedrijfstakken en produktgroepen. Bovendien blijkt het nodig te zijn te streven naar relatief (ten opzichte van andere aanbieders) lage prijzen van industriële

produkten daar relatieve prijzen tot de voornaamste determinanten van de marktaandelen van de verschillende aanbieders van deze goederen behoren.

Met andere woorden: liberalisatie van de internationale handel in fabrikaten is ook voor de Nederlandse industrie van belang. Immers, gegeven de belangrijke rol die relatieve prijzen spelen bij het bepalen van marktaandelen is het van belang te streven enerzijds naar lage aanbodsprijzen, maar ook naar een situatie waarin de werking van het prijsmechanisme zo weinig mogelijk wordt belemmerd. Dit laatste houdt in zo weinig mogelijk protectie; het eerste betekent streven naar specialisatie volgens comparatieve voordelen, dat wil zeggen in activiteiten met relatief hoge arbeidsproductiviteit en "human capital" of "research and development" intensiteit.

14. Een industriepolitiek annex handelspolitiek voor de Nederlandse economie moet dus als doel hebben het verminderen van protectie. Immers alleen bij verdere liberalisatie zullen relatieve prijzen belangrijke determinanten van marktaandelen blijven. Vervolgens houdt het streven naar lage relatieve prijzen in het verhogen van de arbeidsproductiviteit en het specialiseren in industrieën en produktgroepen met een hoge "human capital" en "research and development" intensiteit. Bij het verbeteren van de kwaliteit en het vergroten van het aanbod van deze produktiefactoren kan de overheid een belangrijke rol spelen.
15. De ontwikkelingsdimensie van een dergelijke industriepolitiek annex handelspolitiek bestaat dan uit het niet of minder belemmeren van de industrialisatie van ontwikkelingslanden. Het verkleinen of uit de weg ruimen van deze belemmeringen kan tot stand komen door vermindering van protectie en specialisatie in activiteiten waarin de ontwikkelingslanden geen comparatieve voordelen hebben.

THE EXCHANGE RATE AND MEDIUM-TERM
ECONOMIC POLICY IN THE NETHERLANDS*

A.P. Budd

* I am grateful to Mr. P.J. Warburton for considerable assistance with this study.

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Blz.</u>
1. <u>Introduction</u>	125
2. <u>Inflation</u>	129
2.1. The Evidence	131
2.2. Policy Implications	132
2.3. The Netherlands	134
3. <u>Constraints on domestic policy</u>	143
3.1. The Evidence	145
3.2. Policy Implications	148
3.3. The Netherlands	149
4. <u>Stabilisation under fixed and floating exchange rates</u>	152
4.1. The Netherlands	155
5. <u>Natural gas and the Dutch economy</u>	158
6. <u>The exchange rate and the real economy</u>	169
6.1. The Netherlands Experience	176
6.2. Future policy for the exchange rate	183
7. <u>Conclusions</u>	191
Annex	197

1. INTRODUCTION

This report is concerned with the role of exchange rate policy in the medium-term development of the Dutch economy. It is an "outsider's" view in the sense that the author has no direct experience of the Netherlands and its economy. There is always the danger that an outside view will overlook essential features of economic or political life; but it is hoped that the lack of direct involvement will help to put the problems of the Dutch economy into perspective both historically and geographically. The general assumption throughout is that the type of economic analysis applied to other industrial countries will also be relevant to the Netherlands. However it is essential that a report of this kind be seen as a supplement to rather than as a substitute for studies by those with detailed knowledge of the Dutch economy.

It is always worth speculating why a particular report has been commissioned. In this case it seems clear that there is a general dissatisfaction with the recent performance of the Dutch economy. This performance has been particularly poor by comparison with the achievements of the 1950's and 1960's. It is sensible to ask why the deterioration has occurred and to seek to apply the lessons to the policy choices of the future. From the point of view of this report the relevant question is whether an alternative exchange rate policy might have improved matters and whether future performance might be aided by a particular type of exchange rate regime. However before one seeks solutions to the problems of the Dutch economy it is important to consider how far the difficulties of the 1970's have been peculiar to the Netherlands. The following table compares recent experience with that of the total OECD economies.

Table 1.: Average annual rates of change (%)

	1963-73		1973-78	
	<u>Netherlands</u>	<u>OECD</u>	<u>Netherlands</u>	<u>OECD</u>
Gross National Product	5.5	4.0	2.2	2.6
Industrial production	6.8	5.9	1.6	1.8
Consumer prices	5.9	4.7	7.8	8.9
Unemployment (% of labour force)	1.4	2.8	3.9	4.4

It can be seen that the OECD economies as a whole have experienced slower growth since 1973 - particularly as far as industrial production is concerned. As far as prices are concerned, the Netherlands has experienced the general tendency towards more rapid inflation. However its relative position has improved. Up to 1973 its inflation rate was higher than that of OECD as a whole, whereas since 1973 it has been lower. Its unemployment rate has also risen relative to the OECD average. One might say that the main issue for this report is set out in table 1. Recent years have seen a relative deterioration in

real output growth and a relative improvement in inflation performance. Are the two developments related, and if so, what part has exchange rate policy played? Could a different policy restore the relative performance of the 1960's?

The choice of exchange rate regime must be discussed within some general view of the objectives of economic policy. We can assume that the objectives of the Netherlands include the conventional list of growth, stability, low unemployment and price stability. The balance of payments is better thought of as a constraint than as an objective in itself. Since the report is concerned with the medium term it may seem wrong to include stability which is thought of as essentially a short-term problem. However the idea of medium-term policy should be concerned with maximising the value of some welfare function over a period of five to ten years (for example). If stability is included in the welfare function, it cannot be ignored simply because one is talking about the medium term. Thus we are concerned with the question of whether one exchange rate makes stabilisation policy more successful than another, although that is clearly not the only criterion on which one would choose between them.

The arrangement of this report is as follows. Section 2 discusses the relationship between exchange rate policy and inflation. It presents a simple theory of the inflationary process under fixed and flexible exchange rates. The main question is whether the link of the Guilder of the Deutschemark has caused a relative lowering (compared to other countries) in the Dutch rate of inflation. The conclusion is that it has. Section 3 considers the constraints on economic policy under fixed and flexible rates. The general argument is that, under fixed rates, each economy must follow monetary and fiscal policies consistent with exchange rate stabilisation. The Netherlands was however somewhat freed from this constraint until recently by the large balance of payments surplus generated by natural gas. In future fiscal and monetary would have to come rather more into line with that of Germany if the link to the Deutschemark is to be maintained. Section 4 considers whether the choice of exchange rate regime affects on economy's ability to stabilise output. The arguments from theory seem inconclusive. It is generally felt that stabilisation has become more difficult in recent years, but that is not necessarily associated with the breakdown of the Bretton Woods system.

Section 5 briefly examines the impact of natural gas on the Dutch economy. The topic is included in this report because it is important to ask how far some of the problems of the Dutch economy are due to natural gas. In particular there has been a loss of competitiveness of Dutch industry. This may have been due to the domestic effects of natural gas, or it may have been due to some entirely different cause. The crucial question is whether the loss of competitiveness was due to natural gas or to the link to the Deutschemark. Section 5 concentrates on the domestic effects. Section 6 is concerned with the relationship between the exchange rate and the real performance of the economy. It

concludes that the recent deterioration in the performance of the Netherlands economy was due to the rise in the real exchange rate. It also concludes that this was due to the link with the Deutschemmark rather than to natural gas production. However it does not necessarily follow from that conclusion that the future economic performance would be improved if the link to the Deutschemmark were broken. The questions for the future are whether the real exchange rate could be permanently reduced if the nominal exchange were changed and whether it would on balance be favourable for the Netherlands to preserve the independence that a flexible exchange rate should provide. The concluding section summarises the arguments and considers whether there may not be other explanations for the poor recent performance of the economy.

Some general points may be made about the method of analysis used in this report. It relies almost completely on simple theories and diagrammatic representations of history. This approach has been used because we are concerned with medium-term policy. Given the notorious fragility of all quantitative relationships it would seem wrong to base one's conclusions on the (provisional) evidence that a particular parameter had one value rather than another. We have therefore tried to use a reasonable robust approach to the theories and to the evidence. The theories are likely to be unreliable as guides to short-term behaviour but they set the broad constraints within which the economy operates in the longer term. The evidence is similarly used mainly to investigate longer-term trends rather than short-term dynamics.

There are two points of exposition which should be stated to avoid confusion. The British practice is followed of using an "increase" in the exchange rate to mean a fall in the price of foreign currency. Second the expression "the world" normally means the OECD economies. At certain points it means the countries linked through a fixed exchange rate system. It should be clear from the context which meaning is intended.

The theoretical discussion in this report distinguishes between fixed and flexible exchange rate systems. For purposes of exposition these are taken as extreme forms of exchange rate regimes. Fixed rates are used as virtually synonymous with a common currency area; the possibility of exchange rate adjustment is ruled out. Flexible rates are used to describe a system in which exchange rates float completely freely without any intervention by the Authorities. In practice we have had neither system on any scale or for any length of time. The most important break has been between the Bretton Woods system, under which currencies were allowed to fluctuate within narrow ranges against the dollar and in which larger adjustments were permitted under certain conditions, and the post- 1971/2 era in which there has been a general breakdown of the Bretton Woods system. However even under the later system almost no currencies have been allowed to float freely except for short periods. The authorities have intervened (often on a massive scale) either in attempt at short-run stabilisation or with the objective of meeting a particular exchange rate objective. The objective

(which has usually not been publicly announced) has sometimes been directed at some measure of "competitiveness" or at some particular currency or group of currencies. Some currencies have formed themselves into exchange rate groups. The most important of these groups has been the "snake" - with a varying membership - which has been followed by the wider group of the European monetary system.

The Netherlands pursued a policy of linkage to the Deutschemark in the snake and then in EMS. One cannot therefore say that the Netherlands has moved from a fixed to a flexible exchange rate system. It has rather moved from one adjustable peg system to another. However there are fundamental differences between the two systems. The first is that the first system included all the major industrial economies of the world whereas the second excludes the United States, Japan, Great Britain and Canada (among others). Therefore exchange rate stability with the Snake currencies did not imply exchange rate stability with the industrial economies as a whole. The second fundamental difference is that the Bretton Woods system was led by the United States whereas the snake was led by Germany. Under a fixed exchange rate system the idea is that one country directs its policies towards internal price stabilisation whereas the others direct their policies towards exchange rate stabilisation. For most of the period of the Bretton Woods system this worked satisfactorily. Other countries were prepared to accept the implied rates of domestic inflation. However Germany, with its extreme dislike of inflation, found it difficult to conform to the required policies. Eventually it re-valued the mark rather than allow its inflation rate to increase; the Netherlands stayed linked to the Dollar. Under the snake (and under the EMS) Germany can set the pace of inflation for the member countries. It can impose a rate of inflation which, at least during a transitional period, is hard to match. Members of the EMS will have to adjust their policies or change their rates. The constraints may be more severe than they were under the Bretton Woods system. It is an important question for this report whether these constraints have harmed - and will continue to harm - the Dutch economy.

2. INFLATION

One of the most important lessons from the collapse of the Bretton Woods system has been the recognition of the link between exchange rate movements and inflation. It was not until the great divergences in inflation rates between countries were seen after 1971 that the role of the fixed exchange rate system in constraining inflation was fully understood.

The simple version of the theory makes a clear distinction between periods of fixed and periods of flexible exchange rates. Under fixed exchange rates the force of international competition brings inflation rates in all open economies inexorably into line with each other. Under the most extreme assumptions prices, and hence inflation rates, will be the same in all countries linked by fixed exchange rates. That, however, is an over-simplification since it fails to recognise the distinction between traded and non-traded goods. Although the forces of international competition may be expected to bring the prices of traded goods into line with each other, the same will not necessarily be true of non-traded goods. There is however, according to the simple version of the theory, a strong link between the prices of traded and non-traded goods within each country owing to the working of competitive markets for factors of production. With a sufficiently mobile labour force and with free movement of capital, earnings in all industries will tend to move together. However the movements of prices of non-traded goods will tend to differ from those of traded goods to the extent that productivity growth differs between the two.

If, for purposes of argument, it is accepted that prices of traded goods are the same in all countries, we shall observe differences between overall prices (measured for example, by a consumer price index). For a given rate of inflation in traded goods prices, the overall rate of inflation in an individual country will depend on:

- a. the relative growth of productivity in traded and non-traded goods industries;
- b. the relative sizes of traded and non-traded goods sectors.

Those conditions allow us to draw some general conclusions about inflation rates in different countries. It is generally true that the growth of productivity in traded goods industries (mainly manufactured goods) is greater than that in non-traded goods industries (mainly services). We can make two further simplifying assumptions. The first is that the growth of productivity in non-traded goods industries is the same in all economies. The second is that the relative sizes of traded and non-traded goods sectors is the same in all economies. Under those conditions we get the result that the overall rate of inflation will be highest in the economy with the most rapid growth of productivity in manufacturing. It should be emphasised that this result applies to conditions of fixed exchange rates. The result is usually received with some scepticism. The usual line of argument

(at least in the United Kingdom) runs as follows: the country with the lowest growth of productivity will have the highest rate of inflation since a given growth of wages will result in a more rapid growth of earnings than in an economy with a higher growth of productivity. Such an argument, however, implicitly treats wages as autonomous and fails to recognise the effects of international competition on domestic prices and wages.

The main point being made here is that according to the simple theory described above, countries within a fixed exchange rate system will be subject to important constraints as far as inflation is concerned. Inflation rates will tend to converge, subject to the permitted differences due to productivity factors. Under flexible exchange rates, however, no such constraints operate, at least as far as inflation measured in domestic currencies is concerned. According to the simple theory, price equality in terms of a common currency will still hold for traded goods, but the equality can be maintained by changes in exchange rates. Prices in domestic currencies will be free to vary.

If price changes are measured in terms of a common currency rather than in terms of a country's domestic currency all the above arguments will still apply. Given the simplifying assumptions, the economy experiencing the most rapid growth of productivity in the traded goods sector will have the most rapid rate of inflation (measured in a common currency). However there will be no such constraint on inflation in domestic currency terms. That will depend, as discussed in the next section, on domestic developments, particularly on monetary developments. If there are major divergences in these developments between countries there will be major divergences in domestic inflation rates.

Having set out the theory in its simplest form we can consider some limitations to it. There are, in fact, weaknesses at every step of the argument though it can be said that the weaknesses will be less apparent in the long run than in the short run. The first weakness concerns the role of foreign markets and prices. The extreme version - the so-called "Law of One Price" - implies an infinite elasticity of demand for traded goods in foreign and domestic markets. It is clear that, at least in the short run, demand is not infinitely elastic. Significant differences in prices can persist for several years without major changes in market shares. However it is also clear that the force of international competition has a major effect on export prices and one can accept as a first approximation that export prices are largely set in world markets, especially for small economies. The more important weakness concerns the link between foreign prices and domestic prices. The general idea is that movements in export prices (which, it is suggested, follow foreign prices) affect profits and wages in export industries. The changes in wages in turn affect wages and prices in the non-traded goods sector. Also the domestic prices of traded goods move into line with foreign prices. Again while these effects may be apparent in the longer term there are periods of several years in which domestic costs

and prices move independently of foreign prices. They either fail to respond to a foreign price shock or may be affected by independent domestic shocks.

If we state the conclusions in a fairly modest form we can say that under fixed exchange rates we shall observe that prices in each country will tend to move in step in the longer term. We would expect this to be most apparent for the prices of exports. We would expect the relationship to be somewhat less strong for wholesale prices. Finally we would expect consumer prices to be linked but to display trend deviations which reflect productivity differences. We would expect the most rapid rate of consumer price inflation in the economies with the most rapid growth of productivity.

Under flexible exchange rates there are no necessary links between inflation rates in different countries when prices are measured in domestic currencies. However the results that are expected under fixed exchange rates should still occur if prices are measured in terms of a common currency.

2.1. The Evidence

The results are summarised in Table 2.

Table 2.

	Fixed rates 1963-1971						Flexible rates 1971-1978					
	Average annual change						Average annual change					
	Export prices		Wholesale prices		Consumer prices		Export prices		Wholesale prices		Consumer prices	
	own	world	own	world	own	world	own	world	own	world	own	world
US	2.8	2.6	2.3	2.1	3.6	3.4	10.2	7.0	9.1	5.8	7.1	3.9
Japan	1.5	1.9	1.0	1.4	5.6	6.0	5.5	12.5	7.0	14.0	10.4	17.7
Germany	0.7	2.7	2.0	4.1	3.0	5.1	4.2	10.1	4.6	10.5	6.5	12.6
France	3.7	1.8	2.9	1.0	4.1	2.2	9.3	9.2	8.7	8.6	9.5	9.5
UK	4.2	2.4	4.2	2.4	5.0	3.2	16.4	9.1	15.1	7.9	13.5	6.4
Italy	1.9	1.8	2.6	2.5	3.8	3.7	16.8	7.6	16.5	7.2	14.3	5.3
Netherlands	1.2	1.4	3.4	3.7	5.3	5.5	6.6	9.7	6.1	9.2	7.8	11.0
Total OECD	2.4		2.6		4.2		8.3		8.7		7.6	

The record is shown for the two periods 1963-1971 and 1971-1978 to represent the periods of fixed and flexible exchange rates respectively. Average annual changes are shown for export, wholesale and consumer prices in terms of domestic and world currencies. The period 1963-1971 saw a number of exchange rate adjustments including the devaluation of sterling and the French franc and the revaluation of the Deutschmark. The second column shows that when export prices are adjusted for exchange rate changes, export prices in all countries moved closely together. Such differences as persisted can partly be explained by compositional differences though there may also have been genuine losses of competitiveness.

Column 4 shows that the range of price changes for wholesale prices was larger than that for export prices as one would have expected since wholesale prices include non-traded goods, also compositional differences are likely to be even more significant. Column 6 shows that the range for consumer prices was larger than that for wholesale prices. Also the average price increase is significantly larger than for wholesale or export prices. This is again as one would expect since consumer prices contain a large proportion of non-traded goods and particularly of services in which productivity growth will have been low compared with exports.

In terms of a common currency the countries with the lowest rate of inflation of consumer prices are France and the United Kingdom and those with the most rapid rate are Japan and the Netherlands. The low inflation rate for France is unexpected in terms of the elementary theory since it experienced a relatively rapid growth of productivity. The result suggests that France gained a competitive advantage from its devaluations. The outcome for inflation in the other countries is broadly consistent with the theory with the most rapidly growing economies having the most rapid consumer price inflation and the slowest growing economies have the lowest inflation.

Column 7 shows how export prices moved in terms of domestic currencies. The variation between countries is much larger than in the earlier period and the mean is more than three times as large. Although the variation in terms of a common currency is far smaller than in terms of domestic currencies, the variation between countries in terms of a common currency is much larger than it was under the period of fixed exchange rates. This suggests that flexible exchange rates were not so successful in maintaining equality between export prices as fixed exchange rates were.

As under fixed rates the variation between countries is greater for wholesale prices and greatest for consumer prices. For all three prices the variation between countries measured in domestic currencies is far greater under flexible than under fixed rates. During 1963 to 1971 the range for consumer prices ran from 3.0 per cent a year (for Germany) to 5.6 per cent a year (for Japan). During 1971 to 1978 the range ran from 6.5 per cent a year (for Germany) to 14.3 per cent a year (for Italy). The ordering of inflation rates for consumer prices (measured in a common currency) is again broadly consistent with the theory. The most rapidly growing economies - Japan and Germany - have the most rapid inflation, and the slowest growing - the UK, the USA and Italy - have the lowest inflation.

2.2. Policy Implications

The theory set out in the first part of this section discussed relative inflation rates but not absolute inflation rates. Under a system of fixed exchange rates the accepted idea is that one economy among the group acts as the dominant currency. That economy directs its policies

to achieve its desired inflation rate while the other economies direct their policies towards exchange rate stability. In effect the dominant currency sets the inflation rate for the "world". According to the simplest version the other member countries must either accept the resulting inflation rate or leave the fixed exchange rate system. Under the Bretton Woods system the dominant currency was the US dollar. For most of the post-war period the resulting inflation rates were generally acceptable to the member countries, though they were too low for the UK and France and too high for Germany. Eventually the threatened inflation rates became too high for the major members of the system and it collapsed.

Under flexible rates, as explained earlier, the elementary theory implies that each country can choose its own rate of inflation. The evidence certainly shows that a far wider range of inflation rates was possible after 1971 than before, however one cannot necessarily deduce from that that each country "chose" the resulting inflation rate. The theory of inflation which lies behind the analysis suggests that each country's inflation rate will depend principally on the growth of its money supply and that the exchange rate will adjust to preserve price equality, in terms of a common currency, for its traded goods. But that is essentially a long-term result; it can fail at a number of points in the short term. An immediate point (which is discussed more fully in section 3) is that countries did not consistently follow a policy of freely floating exchange rates. They were faced with the choice between unacceptable fluctuations in their exchange rates and possible threats of unacceptable rates of inflation. If they chose to intervene they tended to lose control over their own money supply. Also the link between money supply, prices and the exchange rate was frequently broken. There was something of a tendency for the exchange rate to move more strongly than either the relative money supply or relative prices. This phenomenon of "over-shooting" gave rise to fears of "vicious" and "virtuous" circles. The general idea was as follows. A weak currency economy might find its exchange rate under attack. The exchange rate would fall and the result would be an increase in domestic costs and prices which would in turn cause a further fall in the exchange rate, and so on. By the same argument a strong currency economy might find its exchange rate rising with a consequential fall in inflation rates and a further increase in the exchange rate etc. Both strong currency and weak currency economies dislike the outcome. The strong currency economies may face persistent problems of lost competitiveness if the exchange rate moves more rapidly than prices and costs, and the weak currency economies may face problems of accelerating inflation.

There have certainly been periods in which "vicious" and "virtuous" circles seem to have been operating and the results suggest that, at least in the short run, the idea that flexible exchange rates allow individual countries to pursue their own policies towards inflation is mistaken. In the longer term, however, the idea of "vicious" and "virtuous" circles is rather shakier. If foreign exchange markets

operate rationally, attacks on particular currencies would not succeed unless domestic policies validated the fall in the exchange rate. There may, of course, be some danger that this will happen. Faced with inflationary pressure, apparently generated through a collapse of the exchange rate, the authorities may be tempted to validate the inflation rate with an accommodating monetary policy thereby fulfilling the expectations of the foreign exchange market. But if they stick to their monetary policy the exchange rate should be restored to its equilibrium level and the vicious (or virtuous) circle will be broken. The policy conclusion is that flexible rates do allow greater variation in inflation rates between economies but they have not allowed economies to pursue inflation policies in disregard of what has been happening in the rest of the world.

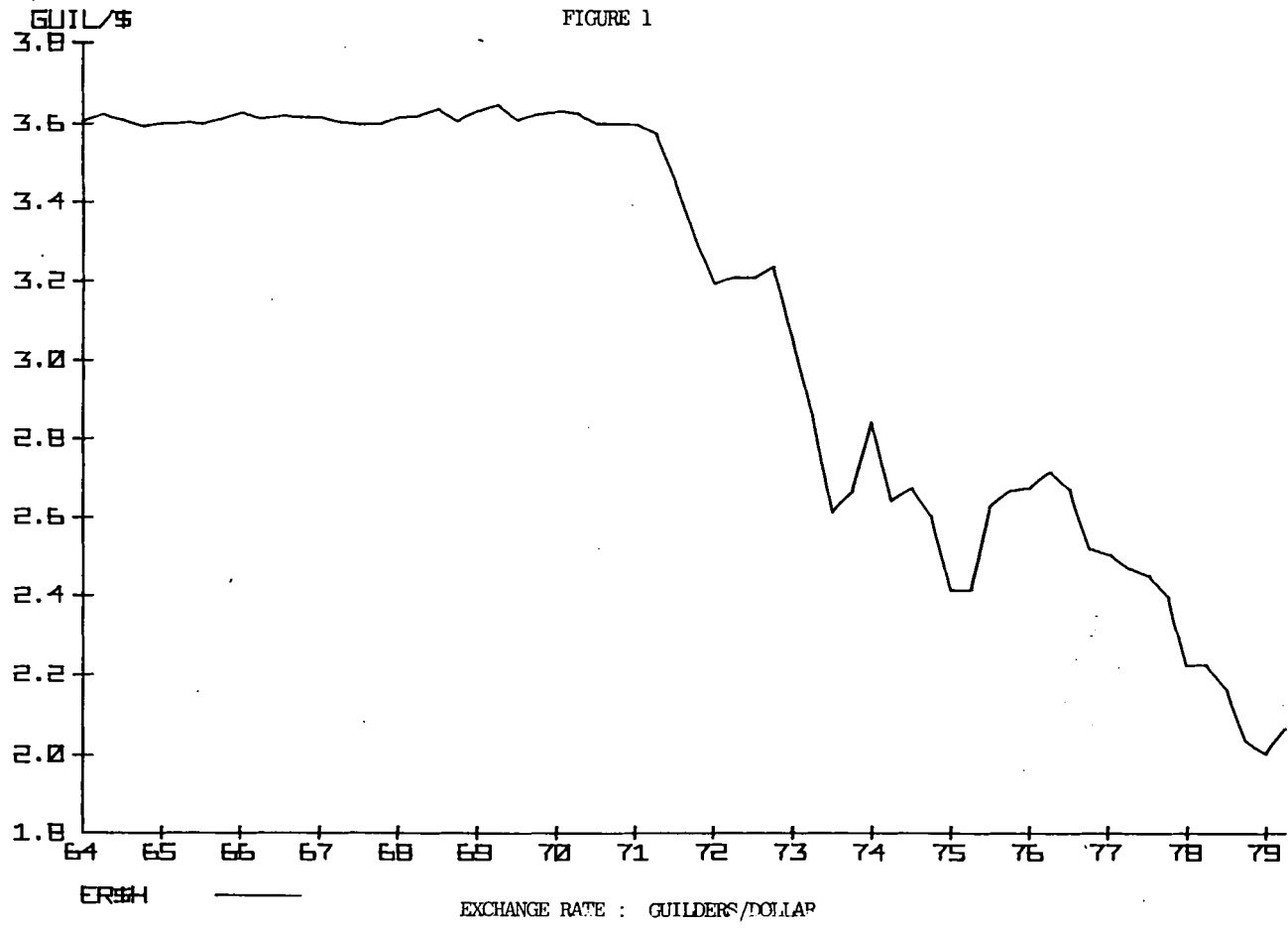
2.3 The Netherlands

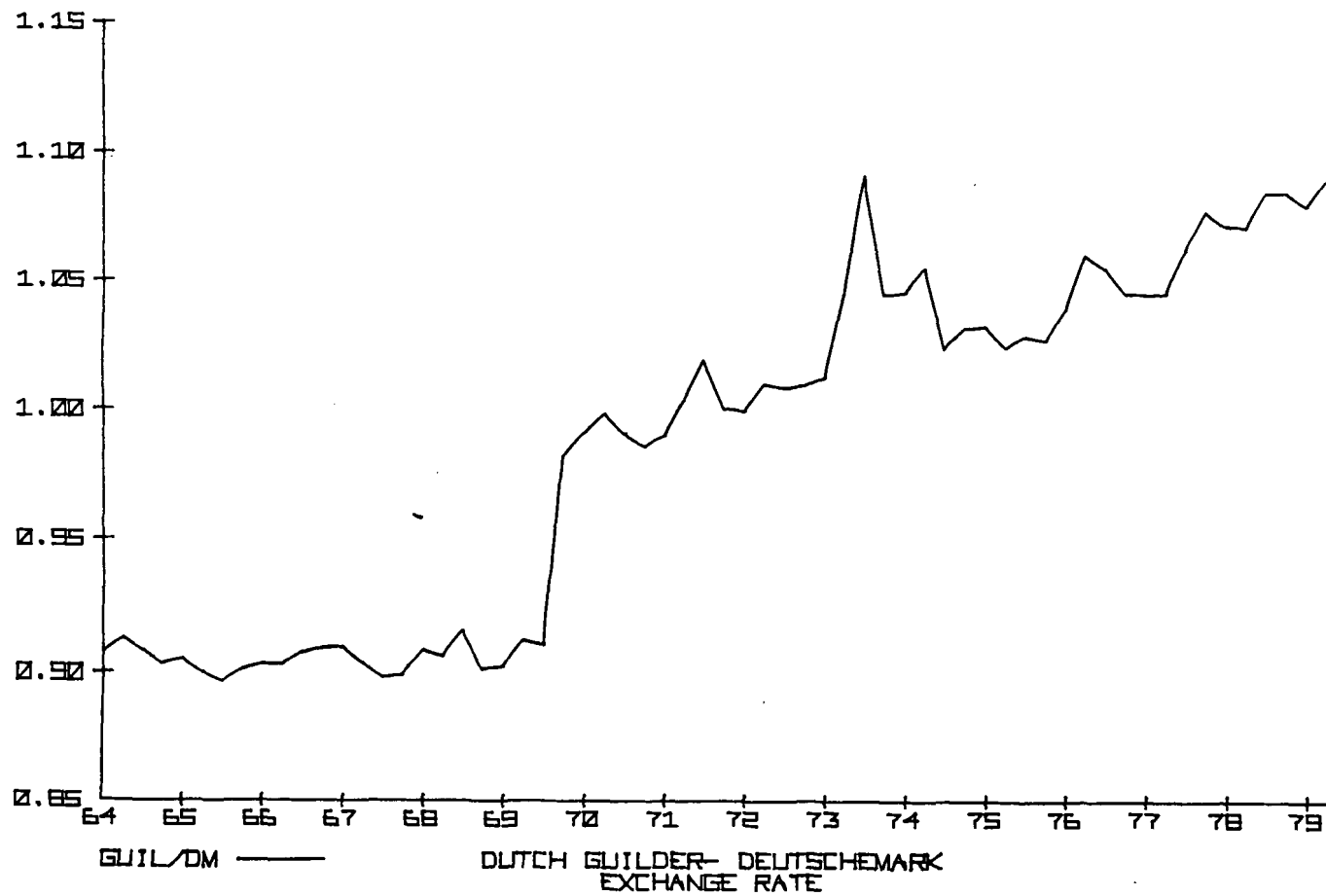
Dutch policy has not so much involved a shift from a fixed to a flexible exchange rate regime as a shift from one adjustable peg system to another. Figure 1 shows the exchange rate against the US dollar. Figure 2 shows the exchange rate against the Deutschemark and Figure 3 shows the trade-weighted effective exchange rate.

Throughout the 1960's the Guilder was pegged to the US dollar. The break since 1971 is clear with the exchange rate rising from 3.60 Guilders to the dollar to 2 Guilders to the dollar. Figure 2 shows the Deutschemark revaluation of 1969 against the dollar and the Guilder. Since 1971 the Guilder has tended to fall against the Deutschemark but the overall fall has been small compared with the rise in the Guilder's effective exchange rate of about 25 per cent.

The results of this change on the relative inflation rate of the Netherlands have been significant. Table 2 shows that in the years 1963-1971 the Dutch inflation rate measured in domestic currency for consumer prices was second only to that of Japan. In the years 1971 to 1978 it was lower than that for Japan, France, the UK and Italy. This can largely be attributed to its role as a "strong currency" within the snake. In terms of wholesale prices, again measured in terms of a common currency, the shift in position was even more marked. It changed from having the second highest rate of inflation to having the second lowest.

Figures 4 and 5 show the path of consumer and wholesale prices compared with that of OECD. Figures 6 and 7 show the comparison with German price developments. Figure 4 shows that the Netherlands tended to have higher consumer price inflation than the rest of OECD until 1973. It missed the world peak of inflation in 1974 and since 1976 its inflation rate has moved well below that of OECD. Figure 5 tells a similar story though the Dutch inflation rate is rather closer to that of OECD until 1973 when it breaks sharply away and on average has stayed significantly lower than that of OECD.





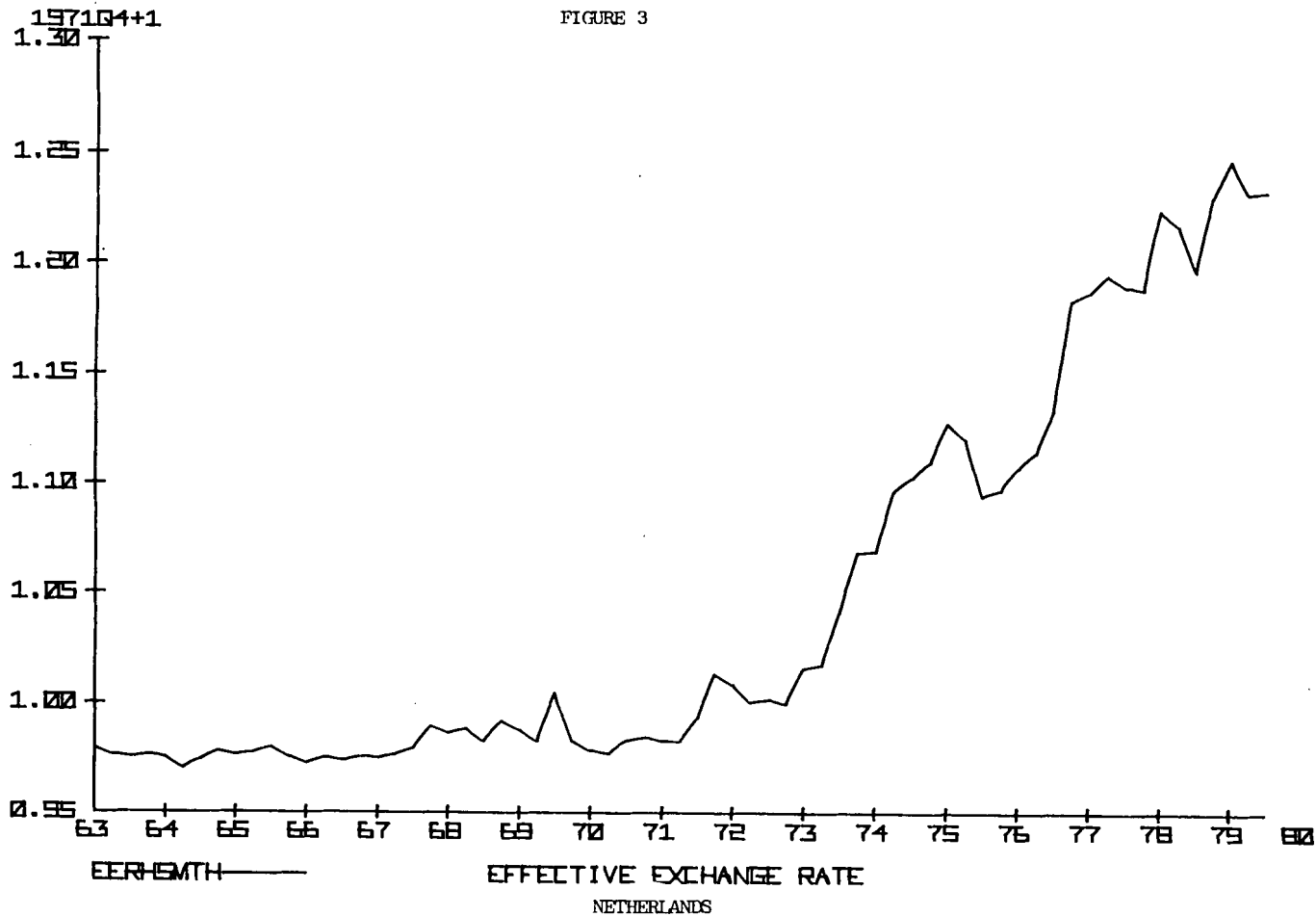


FIGURE 4

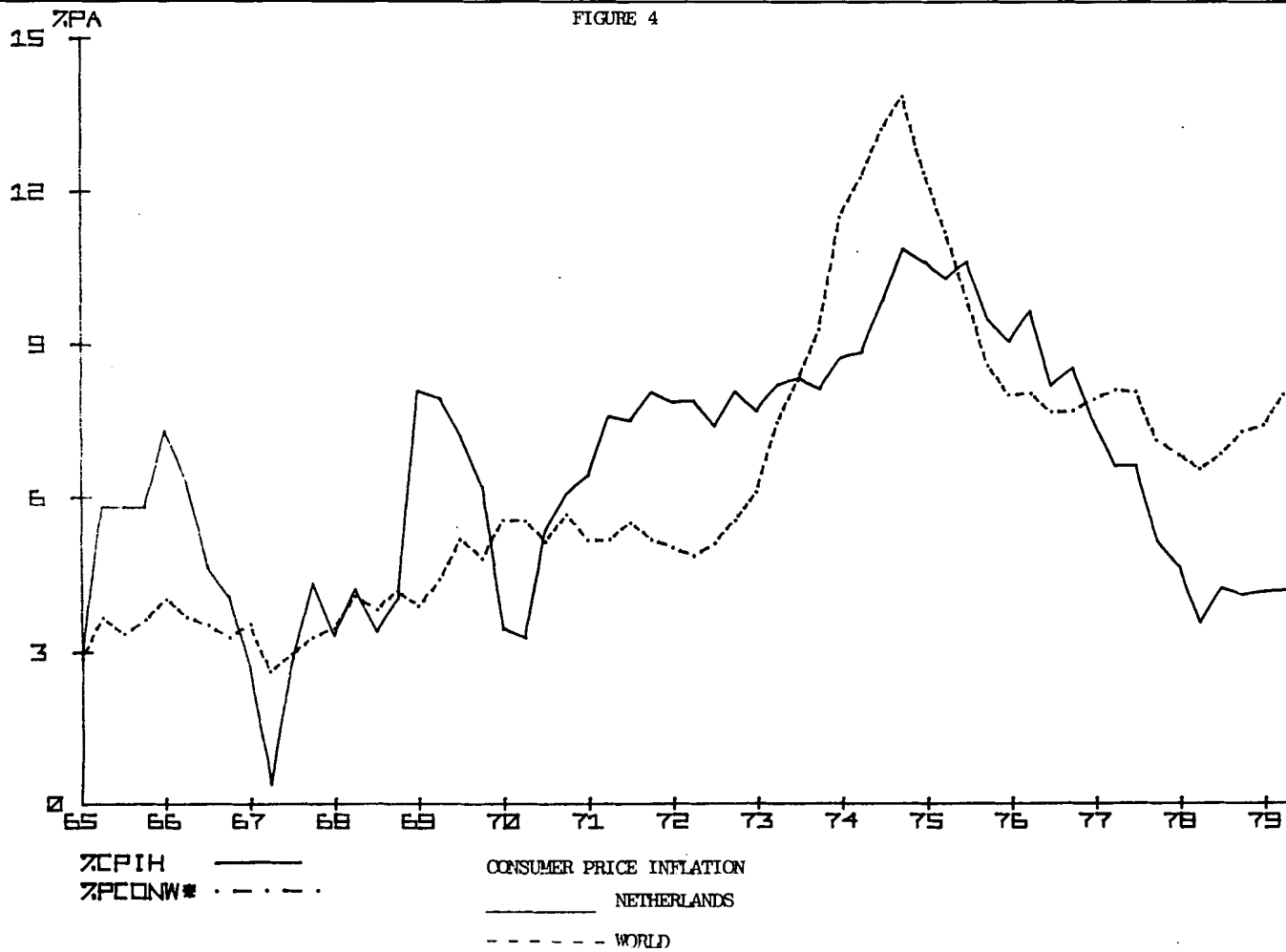


FIGURE 5

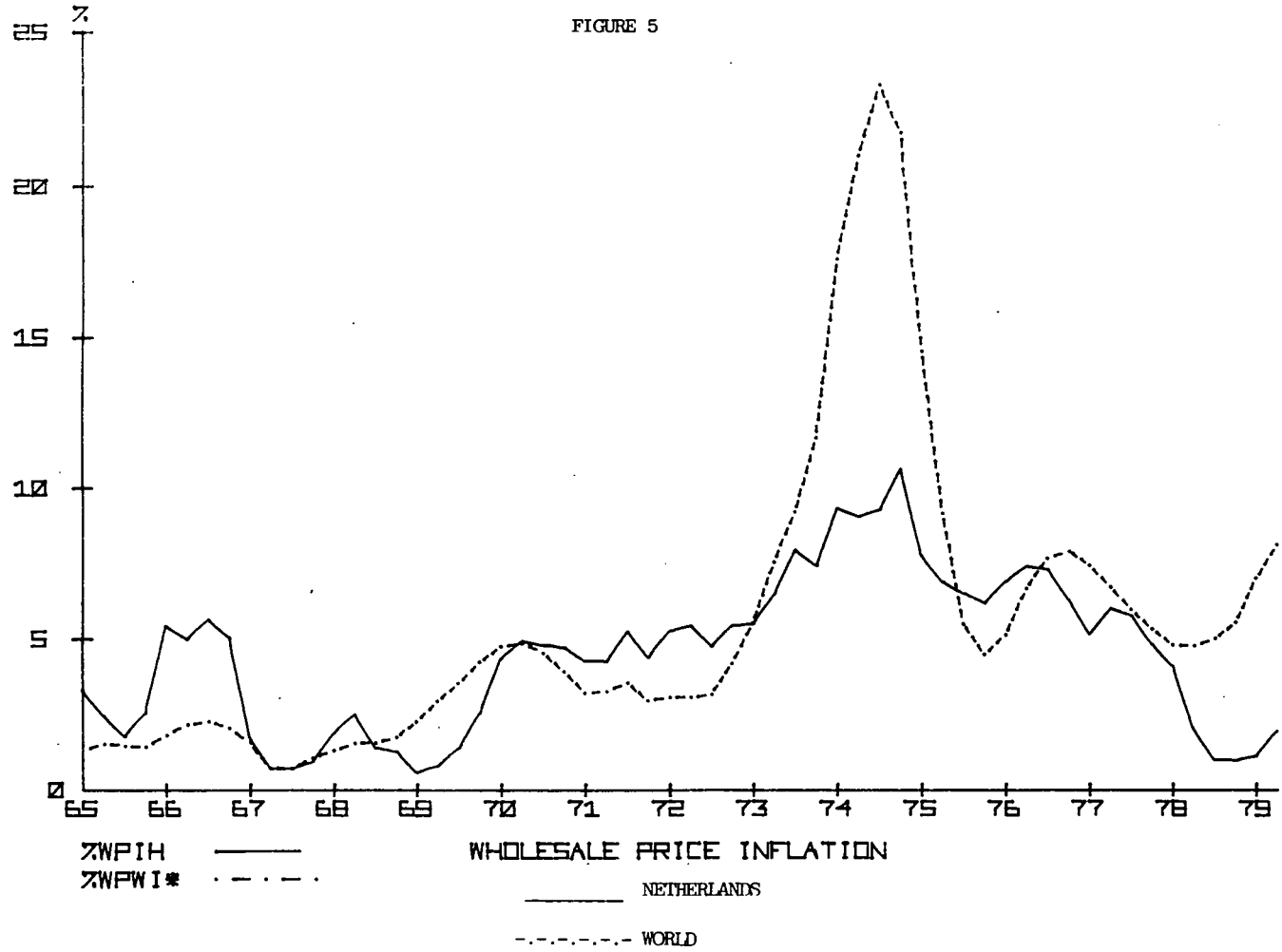


FIGURE 6

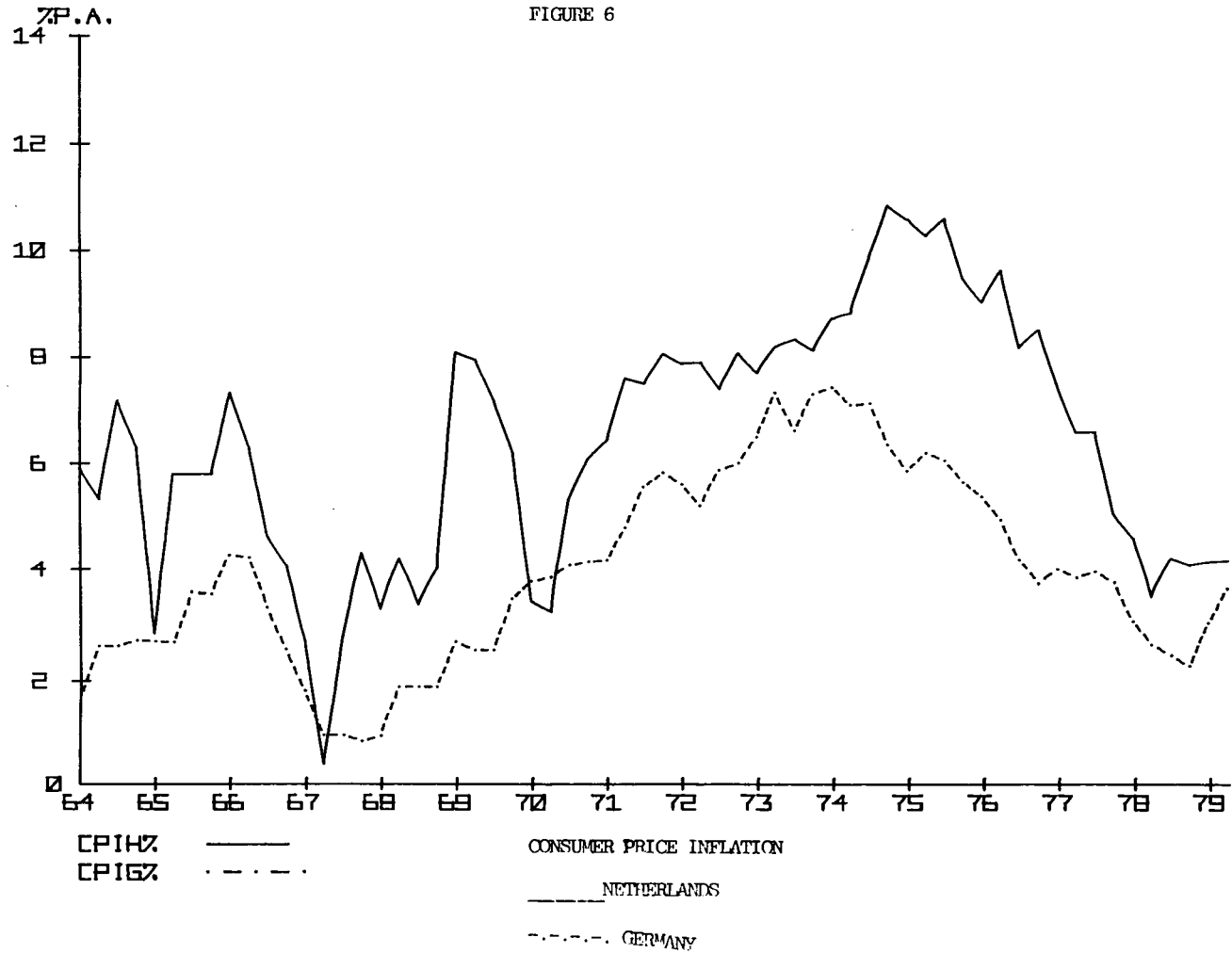
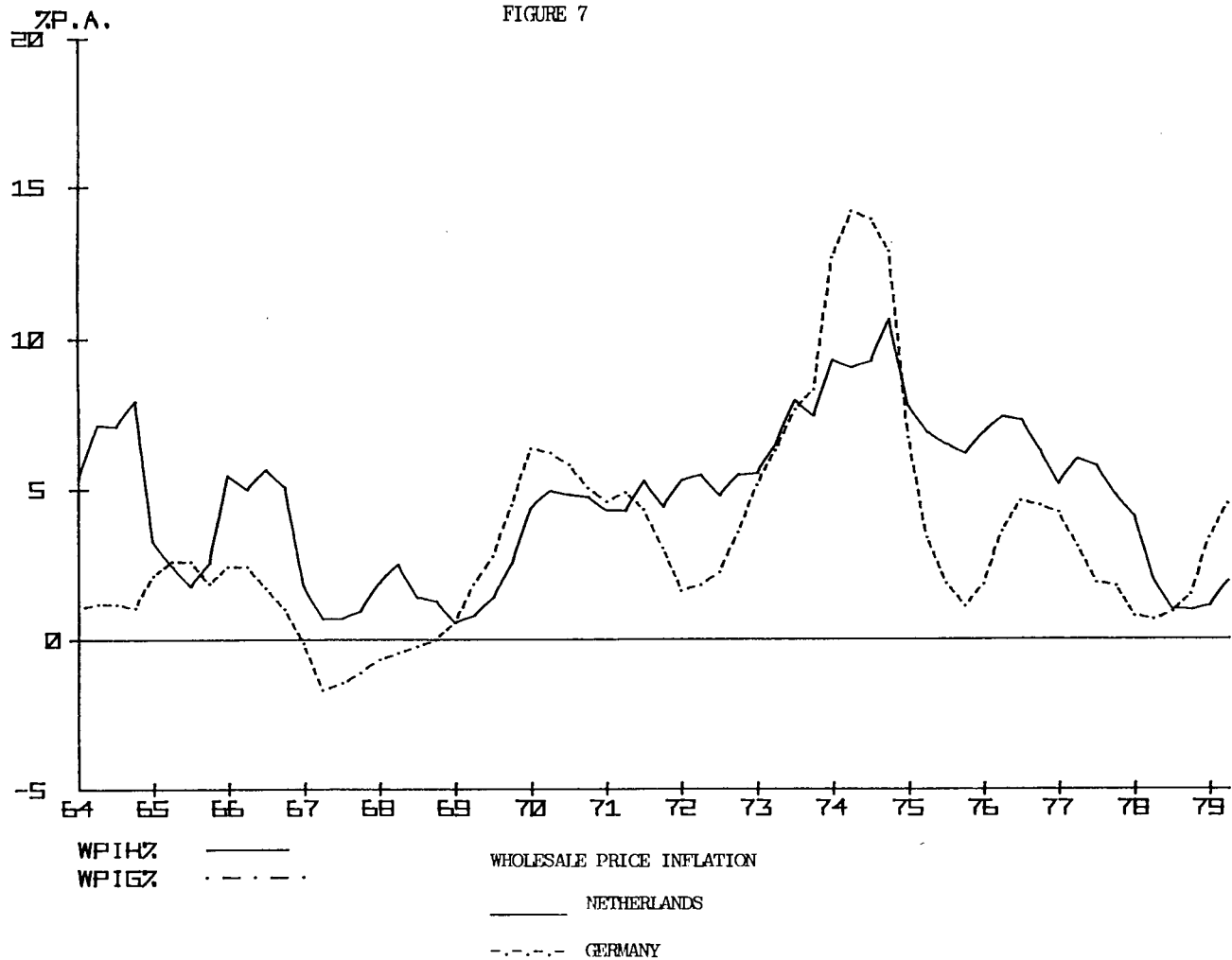


FIGURE 7



The break in 1973 coincides with the rise in the guilder's effective rate (see figure 3). Of course this coincidence in time does not prove that the link with the Deutschemark caused the relative improvement in the inflation rate. It may be that there were domestic developments which lowered the inflation rate autonomously and allowed the exchange rate to rise. We shall discuss in sections 5 and 6 the possible role of natural gas in this context. However the persistent change in the relative performance of the Dutch inflation rate provides powerful support for the argument that the change is due to the Netherlands membership of the snake.

Figure 6 compares the experience of inflation in the Netherlands with that in Germany. The relative movements in the latter half of the 1960's are erratic. Since 1971 the relationship has been more regular though the gap between the two rates having nearly closed in 1973 moved some way apart in 1974 and 1975. Figure 7 does not suggest any significant difference in behaviour before and after 1971. The Netherlands was able to hold wholesale price inflation below that of Germany in 1974 but the position was sharply reversed in 1975. Comparisons between Figures 4 and 6 and between Figures 5 and 7 shows how the inflation performance in the Netherlands has changed relative to OECD while staying reasonably stable relative to that of Germany.

It seems reasonable to conclude that the success of the Netherlands in bringing its inflation rate steadily back to the level it experienced in the 1960's (Figure 4 shows how much more successful it has been than OECD as a whole) has been greatly aided by its link to the Deutschemark. Unless other OECD countries have a similar success, the link to the Deutschemark would provide a reliable means of ensuring low inflation in the Netherlands. The question to be decided for policy is whether a cost has had to be paid, and would continue to have to be paid for this success in terms of real output and employment. It is discussed in section 6.

3. CONSTRAINTS ON DOMESTIC POLICY

The previous section described the implications for inflation of alternative exchange rate regimes. It concluded that fixed exchange rates imposed limits on the extent to which inflation rates could differ between member countries. The linking of the Guilder to the Deutsche-mark after 1971 ensured that the Netherlands avoided the worst effects of the inflation of the mid-1970's. We shall consider in later sections how this may have effected the real performance of the Dutch economy; in this section we discuss the limitations on domestic policy imposed by the choice of exchange rate regime. Again we start with a simple theory and consider how it ought to be modified.

As in the case of inflation, the simple theory makes a clear distinction between periods of fixed and flexible exchange rates. According to the theory set out in the previous section, under fixed exchange rates each member country's inflation rate will depend on inflation in the rest of the "world". The permitted inflation rate will depend on productivity factors. We may now add to these conditions the idea of the demand for money in each country. For simplicity we may assume that it depends on the level of nominal income. The level of nominal income is the product of real income and the price level. If we consider the relative growth of the demand for money in each country we can conclude that it will depend on the relative growth of output and on relative inflation rates. Under fixed exchange rates the simple theory determines relative inflation rates; the relative growth of the demand for money will therefore depend on:

- (a) the relative growth of real output;
 - (b) the relative growth of productivity in traded and non-traded goods industries;
 - (c) the relative sizes of traded and non-traded goods sectors.
- Factors (b) and (c), as shown in the previous section, determine relative inflation.

These factors jointly determine the relative demand for money. In the long run the demand for money must be equal to the supply. According to the simple theory this equality is brought about automatically and instantaneously through adjustments to the balance of payments. The following (approximate) identity shows the mechanism:

Change in money supply = Domestic credit expansion plus change in reserves.

If domestic credit expansion is too large, equilibrium in the market for money is restored by a fall in reserves, if it is too small, equilibrium is restored by an inflow of reserves. The adjustment can come through the current and the capital accounts of the balance of payments. An important implication of this argument is that the authorities cannot control the growth of the money supply under fixed exchange rates. They may be able to set domestic credit expansion but the growth of the

money supply is completely endogenous and depends on real developments in the economy and on monetary developments in the rest of the world. A further step in the argument suggests that in the longer term the authorities effectively cannot control domestic credit expansion either. Sustained excessive domestic credit expansion will eventually lead to an intolerable loss of reserves. Insufficient domestic credit expansion will result in ever-rising reserves. This may in principle be acceptable but implies irrational portfolio behaviour by the authorities.

Thus according to the simple theory the authorities lose control over domestic credit expansion and the money supply under a regime of fixed exchange rates. If they lose control over financial policy it is likely that, in the longer term, they will also lose control over fiscal policy. This can be shown by the following identity for domestic credit expansion (DCE):

DCE = Public sector borrowing requirement minus private purchases of government debt plus bank lending to the private sector.

That identity suggests that the government is free to vary its fiscal policy (represented by the public sector borrowing requirement) since it can operate on private lending to the government and on bank lending to the private sector. However in the longer term the government's room for manoeuvre is limited. The attempt, for example, to combine an expansionary fiscal policy with a tight monetary policy will require the private sector to acquire ever larger holdings of government debt. The maintenance of portfolio equilibrium under these conditions - if it is possible at all - may require continually higher interest rates. Similarly the attempt to control bank lending will distort preferences of both lenders and borrowers. In the longer-term therefore one can conclude that adherence to a fixed exchange rate regime removes the authorities' freedom to choose its fiscal policy. This does not, of course mean that it cannot choose its level or pattern of public expenditure but it does mean that it cannot choose the level of its public sector deficit. If it wishes to increase public expenditure it must increase taxation.

Under a regime of flexible exchange rates the position is entirely different. The authorities have complete control over the growth of the money supply. (Under pure floating, the growth of the money supply will equal domestic credit expansion.) The money supply can therefore be treated as exogenous. By the same token the government is free to choose the size of the public sector deficit. However, it cannot, according to the arguments advanced earlier, independently choose the public sector deficit and the growth of the money supply. In the longer term the choice of a monetary target, for example, will determine the permitted level of the public sector deficit.

The conclusion that monetary and fiscal policy are beyond the authorities' control under fixed exchange rates has been derived from a simple

theory to which a number of objections may be made. In the short term, in particular, many of the assertions are false. For example we have already shown that even under fixed exchange rates there can be significant deviations from the price relationships implied by the elementary theory. Also the elementary theory implies that output is always at the level implied by full employment equilibrium. In practice fluctuations in both prices and output are possible, thus equilibrium in the demand and supply for money does not necessarily have to be achieved through adjustments to the balance of payments. Further the elementary theory implies that the authorities have no power to offset the monetary effects of changes in the official reserves whereas, at least in the short run, they may have considerable success in "sterilising" these flows.

Finally the elementary theory asserted that the demand for money depends on the nominal level of income; but it is clear that the level of interest rates also plays a part. Again their role may be limited in the longer term since capital funds are highly mobile internationally but they cannot be ignored in the short term.

One may conclude that while adherence to fixed exchange rates severely limits the policy freedom of the government it does not remove it completely.

3.1. The Evidence

If the theory is correct one would expect to find that, under fixed exchange rates, there are limits to relative monetary movements. For each economy one can define the "permitted" growth of the money supply which would be consistent with maintenance of fixed exchange rates. It will depend on the real factors listed earlier - the growth of output and the productivity factors - and on the precise nature of the aggregate demand for money. If, in order to simplify the exposition, we continue to ignore interest rates, we can represent the demand function in terms of an income elasticity of demand for money. Under fixed exchange rates we would expect to find that the relative growth of the money supply was greatest in the most rapidly growing economies. There are two reasons for expecting this. First the growth of the real economy will require growth in the real money supply. Second, the most rapidly growing economies are also likely to be those which have the most rapid growth of productivity in the traded goods sector. For the reasons described in the previous section, these economies are likely to have the most rapid rate on inflation. The most rapidly growing economies will thus have both the highest growth of demand for real money and will have the highest inflation. They will thus have the highest growth of demand for nominal money balances (if one ignores differences in the income elasticity of demand for money).

Under flexible exchange rates there are no such constraints in terms of relative monetary growth. Each country is free to choose its own growth of the money supply. However such a choice will have implications for inflation and the exchange rate. It is possible to convert the idea of the "permitted" relative growth of the money supply into a theory of relative inflation and exchange rate changes.

Under fixed exchange rates, as we have argued, inflation depends on certain real factors in the domestic economy and on inflation in the rest of the "world". The link with the rest of the world arises through international competition in traded goods. Under flexible exchange rates the link must still be there; it operates through prices measured in terms of a common currency. It follows that just as under fixed exchange rates there is a "permitted" growth of each country's money supply measured in terms of domestic currency so under flexible rates there is a "permitted" growth of the money supply measured in terms of a common currency. The growth of the money supply in terms of a common currency is measured (approximately) as:

growth of domestic currency plus change in exchange rate.

Thus if the domestic money supply increases by 10 per cent and the exchange rate falls by 4 per cent the growth of the money supply in terms of a common currency will be defined as 6 per cent. Provided that real conditions in each economy are unchanged the "permitted" growth of the money supply in each country measured in terms of a common currency will be the same under flexible as under fixed exchange rates. As a theory of exchange rates one can say that the exchange rate will adjust to ensure that each country's relative growth of the money supply is kept in line with its permitted growth measured in a common currency.

The evidence is shown in table 3.

Table 3. Monetary Growth

	Fixed rates 1963-1971		Flexible rates 1971-1978	
	Domestic currency	World currency	Domestic currency	World currency
US	7.9	7.7	10.7	7.4
Japan	17.4	21.0	15.6	19.6
Germany	13.0	15.3	11.4	17.7
France	11.7	9.7	15.5	15.4
UK	7.0	5.1	4.5	7.4
Italy	12.6	12.6	20.6	11.1
Netherlands	9.9	10.1	13.2	16.5
Total OECD	12.7		13.3	

The first column shows the growth of each country's money supply (usually M3) in domestic currency terms. As mentioned earlier, the period 1963-1971 saw some changes in parity and column 2 adjusts the figures for these changes. Both columns show a similar picture; as the theory outlined in the first part of this section suggests, the countries with the most rapid growth tend to have the most rapid growth in their money supply. The slowest-growing economies - the United States and the UK - had the lowest growth in the money supply.

The UK was unable or unwilling to hold its monetary growth down to the required level and chose instead to devalue. Germany would not let its money supply grow rapidly enough and chose to revalue. The switch to flexible rates could have allowed a far greater variation in monetary growth between countries. Interestingly enough this did not happen. What happened was that economies like the UK and Italy chose to expand their relative money supply rapidly while Germany, in particular reduced the relative growth of the money supply. The average growth was little changed. By contrast with the position before 1971, these movements can be said to represent a choice by the countries concerned whereas under the Bretton Woods system they either had to accept the monetary growth imposed on them by US policies or had to suffer all the political difficulties associated with changing the parity.

Experience from 1963-1971 should provide some guide to each country's "permitted" rate of monetary growth. Table 4 shows the deviations from the mean for each country measured in a common currency for the period 1963 to 1971 and compares it with the deviations in 1971 to 1978.

Table 4. Deviations from mean monetary growth (measured in world currency) Per cent per annum.

	1963-1971	1971-1978
US	-5.0	-5.9
Japan	8.3	6.3
Germany	2.6	4.4
France	-3.0	2.1
UK	-7.6	-5.9
Italy	- .1	-2.2
Netherlands	-2.6	3.2

The elementary theory suggests that each column should be approximately the same. Measured in terms of a common currency the relative permitted growth of each country's money supply should be the same under fixed and flexible exchange rates. Under fixed exchange rates the relativity will apply in terms of domestic currency. Under flexible rates the growth of domestic currency is unconstrained but the exchange rate adjusts to preserve the relativity in terms of a common currency.

It would be grossly over-optimistic to expect the figures to match exactly. For example the results may depend crucially on the choice of opening and closing year. The theory is essentially a medium term one and there is no reason to expect that the relationship between the relative money supply and the exchange rate was precisely in equilibrium in 1963, 1971 and 1978. Also the relative productivity and growth factors in each economy may have changed. Finally the money demand function may well have changed. Given these difficulties it can be said that there is remarkable consistency between the two series. In terms of the ordering, only Italy changes position, moving from third most rapid to fifth most rapid relative growth. The change in Italy's

position suggests that the Lira was somewhat overvalued in 1971 but that, in terms of actual relative monetary growth it was undervalued in 1978.

The more important point however is that the evidence does support the view that under flexible exchange rates, the constraint on each country's growth of the money supply was relaxed. Germany, for example, which had experienced annual monetary growth of 5 per cent faster than that of the United States in 1963-1971 (in spite of a revaluation of the Deutschemark) was able in 1971-1978 to have a monetary growth less than 1 per cent faster than that of the United States.

3.2. Policy Implications

The broad implication is that an economy that chooses a fixed exchange rate regime loses control over its domestic monetary policy. In the longer term it will also lose control over its fiscal policy, as measured by the budget deficit. An economy that follows a flexible exchange rate policy can retain control over its domestic monetary and fiscal policy. The question is how valuable this control is.

The question is very closely related to the question of inflation discussed in the previous section and the same reservations must be made. Neither a rigidly fixed exchange rate system nor a fully flexible system has been adopted in any economy for any length of time. For the reasons discussed earlier even economies with flexible exchange rate policies have undertaken considerable intervention since the end of the Bretton Woods system. No country therefore has been able to have complete control over its monetary and fiscal policy. But why should a country want this control? The two most important possibilities are that it gains control over its own inflation rate and that it gains control over its level of economic activity. The second possibility is discussed in section 4 and in section 6. As far as the control of inflation is concerned we can distinguish between short-term and long-term objectives. In the long term a country may wish to avoid the rate of inflation imposed on it by its partners. It may believe that the rate of inflation is too high but it is difficult to believe that the "world" rate of inflation is too low. In the short term it may want to avoid a fluctuation imposed by the rest of the world or it may want to introduce a short-term fluctuation of its own. The response to the oil price shock of 1973-74 is a case in point. Given that all countries accepted that there would be a relative increase in the price of oil there was a wide range of opinion about what the permitted effect on absolute prices should be. Flexible exchange rates allowed countries some choice about how they responded. Such cases are likely to be rare.

It is important to recognise that the freedom to control one's own monetary and fiscal policy is valueless if it is misused. If a country opts for a flexible exchange rate policy and at the same time opts for a stable rate of inflation it will be bound to impose on itself fiscal and monetary constraints. There is not that much difference in the end

between a policy constraint imposed by the desire to control inflation and a policy constraint imposed by the need to achieve exchange rate stability, particularly if the rest of the world is also following policies directed towards stable prices.

3.3. The Netherlands

Table 3 shows that monetary experience for the Netherlands changed quite significantly on average after 1971. However averages can be misleading. Figure 8 shows the Netherlands monetary performance in more detail. The meaning of Figure 8 is as follows. The zero line represents the "average" growth of the Dutch money supply measured in terms of a common currency over the period 1963 to 1979. If we apply the simple theory we can identify the average as the "permitted" growth of the Dutch money supply. Points above the line imply that monetary growth is too rapid relative to the exchange rate. Equilibrium will be restored either by a fall in the exchange rate or by a reduction in the relative growth of the money supply.

Figure 8 suggests that from 1966 to 1972 the growth of the money supply in the Netherlands was lower than was warranted by its exchange rate. In 1973 equilibrium was restored mainly through the rise in the guilder's effective exchange rate (see Figure 3). Since 1974 the monetary deviations have tended to be positive, which in terms of the simple analysis, suggests that monetary growth was excessive relative to the exchange rate. However equilibrium was restored during 1977 and 1978 so that, by 1979, the exchange rate and the money supply were again in balance. The periods of "excessive" monetary growth from 1973 to 1977 coincide with the period of the exceptional balance of payments surpluses on current account. This result is accounted for by an extension of the simple theory. A current account surplus has to be balanced by an equal increase in Dutch holdings of foreign assets (or a fall in liabilities to the overseas sector). Such an outflow requires a rise in the relative attractiveness of foreign assets.

To a limited extent it can be induced by a fall in domestic interest rates but that may be difficult to achieve in a small open economy. An alternative way for the relative attractiveness of foreign assets to increase is for there to be an expected fall in the exchange rate of the domestic economy's currency. For this to happen the exchange rate must rise above its equilibrium level. Thus a balance of payments surplus will tend to raise the exchange rate for a given relative money supply. In the case of the Netherlands the balance of payments effect of natural gas allowed a more rapid growth of the money supply to be consistent with the exchange rate. (Figure 15, in section 5, shows the balance of payments on current account.) Figure 9 shows that the growth of the money supply was linked to the increase in the size of the Netherlands' budget deficit.

On the assumption that the period of large balance of payments surpluses has now come to an end one would expect the Netherlands to have to maintain its more recent pattern of relative monetary growth if it wants to remain pegged to the Deutschemark. Similarly it would have to reduce the size of its budget deficit.

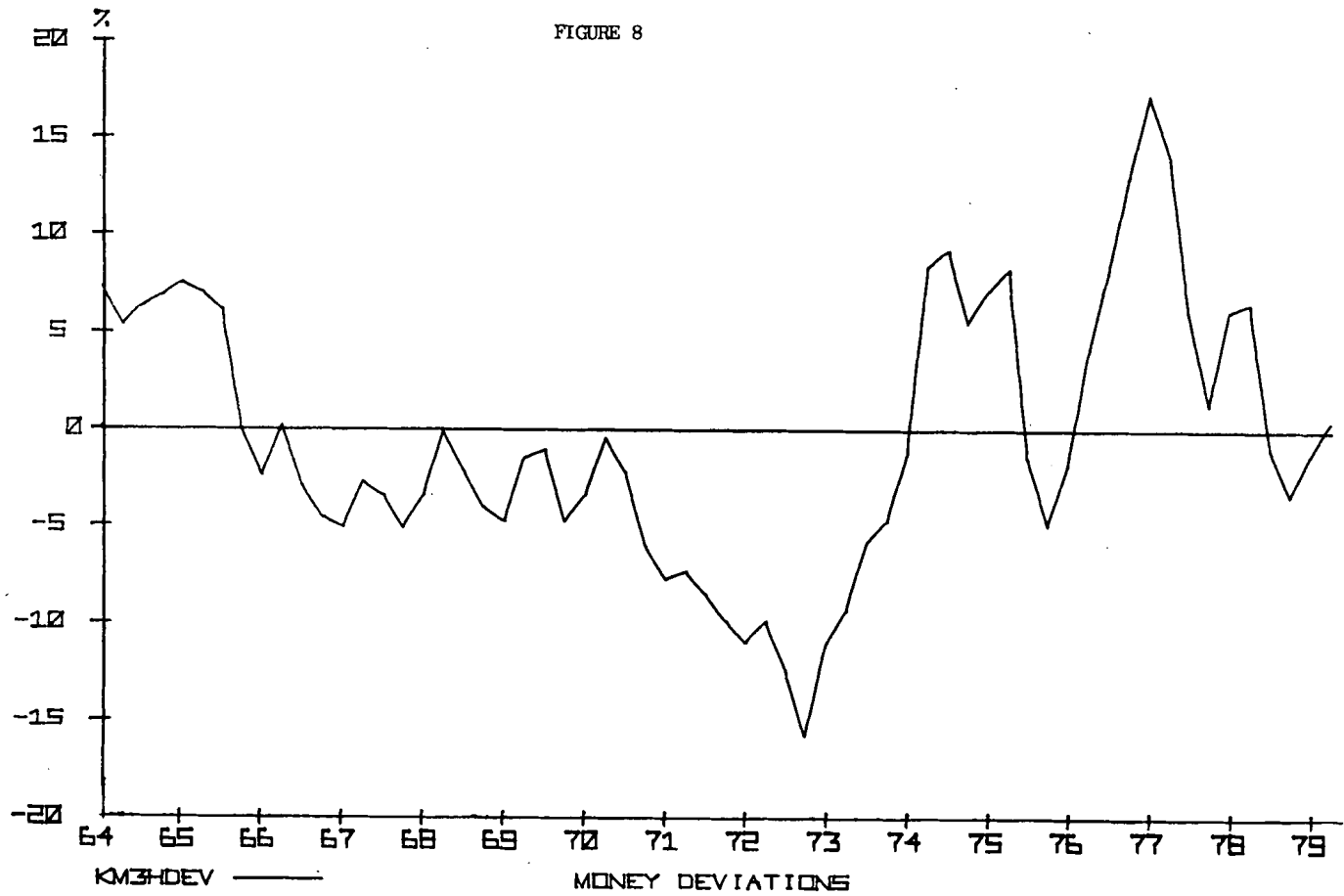
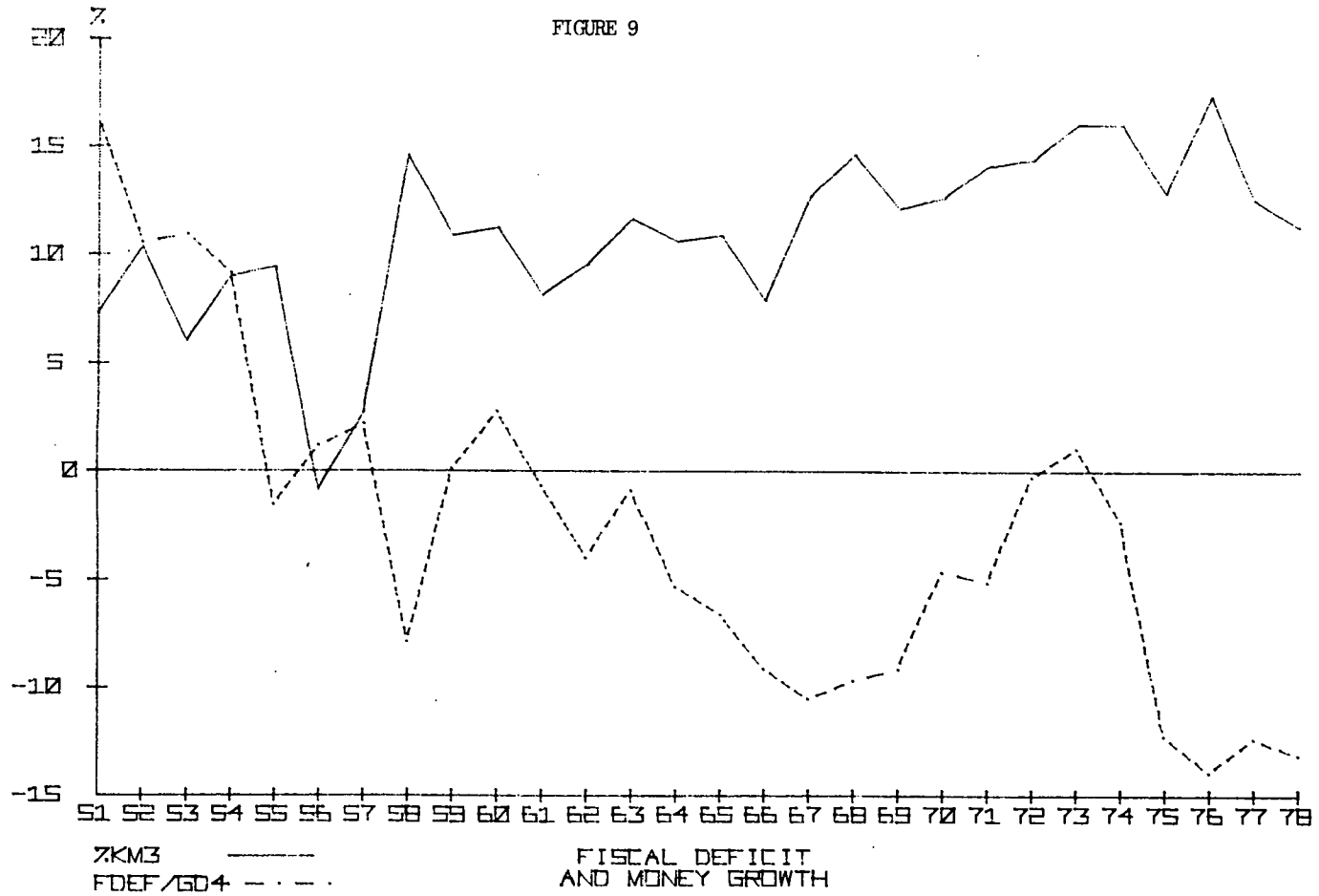


FIGURE 9



4. STABILISATION UNDER FIXED AND FLOATING EXCHANGE RATES

This section considers whether the choice of exchange rate regime will affect the economy's ability to conduct successful stabilisation policy. We shall consider separately stabilisation against internal shocks and stabilisation against external shocks.

The question of stabilisation under fixed and flexible rates is one about which there has been considerable theoretical debate. This debate has so far been somewhat inconclusive. The arguments and assertions depend crucially on (often artificial) assumptions embodied in the alternative models. Some of the arguments will be sketched briefly.

One extreme argument rejects the idea of stabilisation completely. The argument, derived from the theory of rational expectations, suggests that attempts to regulate demand and output by either fiscal or monetary policy will fail because economic agents will take offsetting action. An attempt to increase demand by increasing the real money supply, for example, will fail because prices will be adjusted immediately. An attempt to increase demand by increasing the size of the fiscal deficit will fail because agents will recognise that the extra expenditure must be offset by a fall in expenditure elsewhere in the economy. They will adjust their expenditure accordingly. More generally it is argued that stabilisation is either impossible or unnecessary. It is impossible because no one, not even governments, can anticipate shocks. If it is not impossible it is unnecessary. All economic agents (so the argument goes) are equally capable of forecasting the future and of adjusting their behaviour to their rational expectations. If this behaviour results in fluctuations in output and employment, it must be assumed to represent a rational choice and should not be interfered with.

That extreme version of the rational expectations argument need not be taken completely seriously but it does raise important questions about the feasibility of stabilisation policy. To the extent that it is correct, the question of whether stabilisation is more successful under fixed or under flexible exchange rate regimes does not arise; the choice between the two has to be made on other grounds.

Even if one believes that there is still scope for short-run stabilisation policy, recent events have cast serious doubts on a government's ability to achieve long-term stabilisation in the sense of determining - by means of macro-economic policy - the average level of unemployment. The traditional idea for much of the post-war period was that there was a trade-off between inflation and unemployment (as expressed in the "Phillips Curve"). According to this idea a country could choose its position on the Phillips Curve. Some might want high inflation and low unemployment while others might prefer low inflation and higher unemployment. Such a choice, for reasons described in section 2 of this Report, could only be made under a regime of flexible exchange rates since only such a regime allows each country to choose its own

inflation rate. This argument has been put forward as part of the case for flexible exchange rates; but it must now be treated with considerable scepticism. Higher inflation rates between countries have not in general been associated with lower unemployment rates. The idea of the Phillips Curve has been attacked on the grounds that it implies "money illusion" on the part of employees. If price expectations are included, the long-run choice between unemployment and inflation disappears. Economies may be able to choose their rate of inflation under flexible exchange rates but the level of unemployment, in the long term, will tend to its "natural" level.

As with the extreme version of the rational expectations argument, the assertion that there is no long-run trade-off between unemployment and inflation expresses an important constraint on the scope of macro-economic policy even if all the arguments are not accepted completely. It does appear to remove one of the more important arguments for flexible exchange rates. However the original idea should not be dismissed too lightly. It seems to be true that the costs of reducing the rate of inflation can be high and persistent in terms of unemployment. It might therefore be reasonable to preserve flexible exchange rates to ease the transition from a high to a low inflation rate. By the same token the attempt to reduce inflation at the same rate as the dominant partner in a pegged exchange rate system may be unacceptably costly in terms of unemployment. It is also sometimes argued that a flexible exchange rate is necessary to protect an economy from the output consequences of an autonomous increase in inflation, for example from a wage explosion. This argument seems rather dubious since it is not all clear why an autonomous increase in inflation should occur.

The main argument in favour of a flexible exchange rate as a means of easing transition to a low rate of inflation would seem to apply only in cases where international differences in inflation rates were very large - as was the case for the UK and Italy after the mid-1970's - it carries less weight as an argument for abandoning a system of fixed exchange rates.

The main debate about stabilisation under fixed and flexible rates has been concerned with conventional short-term stabilisation. One familiar theoretical result here is that fiscal policy is effective under fixed exchange rates whereas monetary policy is effective under flexible exchange rates. Under fixed exchange rates it is argued, fiscal policy succeeds in raising output through the normal income-expenditure mechanism. There is likely to be an associated loss of reserves but the cost may be acceptable in the short term. A monetary expansion under fixed exchange rates does not however expand demand since, with perfect capital mobility, the domestic interest rate cannot fall. Under flexible exchange rates the theory suggests that a monetary expansion leads to a potential fall in interest rates. The resulting outflow of capital lowers the real exchange rate. This in turn improves the net trade

balance and increases aggregate demand. By contrast, under flexible exchange rates, fiscal policy is less effective. An expansion of fiscal policy tends to raise interest rates; the resulting capital flows raise the real exchange rate and the trade balance deteriorates. The result is that the expansionary effect of the fiscal stimulus is offset by the contractionary effect of the increase in real interest rates.

As mentioned earlier, the theoretical debate, as represented by the above type of argument, is highly unsatisfactory. Quite apart from the general attack on the effectiveness of stabilisation by the proponents of rational expectations, there are detailed criticisms that can be made. An important part of the above arguments is the alleged effect on real output of changes in the real exchange rate. This implies not only that the real exchange rate will change but that the resulting effects on the level of demand will be greater than offsetting effects on demand of the resulting inflation. Under quite plausible assumptions about the speed of response of foreign and domestic prices and about the demand effects of inflation, one can generate results under which monetary expansion is less effective under flexible exchange rates than it is under fixed rates.

Although empirical evidence provides some support for the traditional arguments it would appear that the differences in the scope for stabilisation between fixed and flexible exchange rate regimes are not as significant as once thought. One suspects that stabilisation policies of all types have become far less effective in the 1970's than they were in earlier periods and that this merely happens to coincide with the collapse of the Bretton Woods system.

The debate about insulation from external shocks has similar unsatisfactory features. The traditional idea was that flexible rates insulated a country from foreign disturbances more effectively than fixed rates. But that analysis implicitly assumed non-mobility of capital. If capital is perfectly mobile, shocks that change interest rates in one country are likely to change exchange rates and hence, in the short run, the level of activity in other countries. The assumption of perfect capital mobility also generates the result that under flexible rates the domestic economy suffers a fall in demand if a foreign economy expands its money supply (because the domestic economy's exchange rate rises) and experiences an increase in demand if the foreign economy introduces a fiscal expansion (because the domestic economy's exchange rate falls).

Those types of result are subject to the same type of criticism as those concerned with internal shocks. They depend on specific assumptions about price changes and demand elasticities.

The general conclusion is that stabilisation of any type has become more difficult in recent years whether the initial cause of the disturbance is internal or external. There is nothing about alternative regimes per se which necessarily makes stabilisation more difficult. The strongest conclusion one can draw, from the theory and evidence provided in the previous section, is that flexible rates do make it easier to

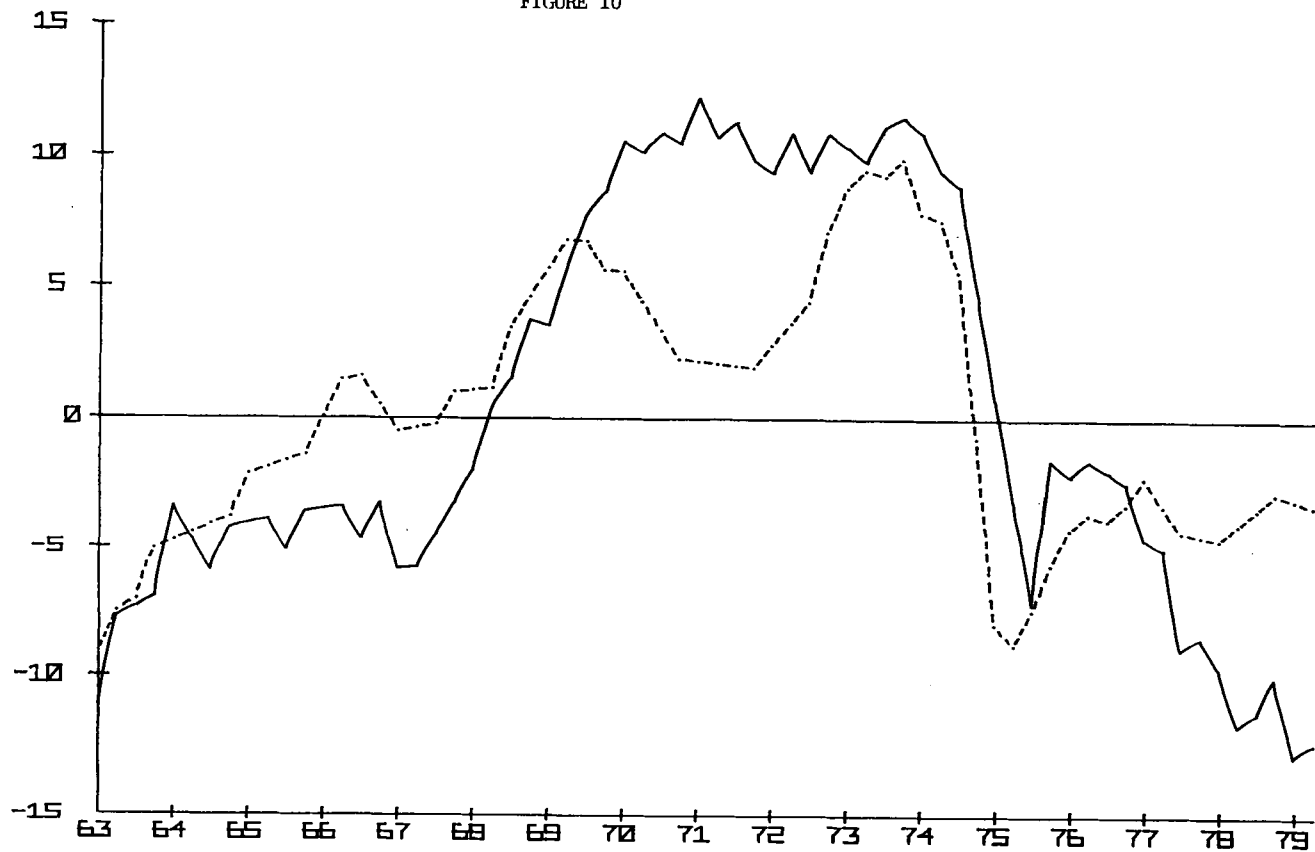
insulate an economy from price shocks in the rest of the world. However this insulation is related to absolute price changes, it is not related to relative price changes. For example, importers of oil were bound, after 1973, to experience a relative increase in the price of oil though flexible exchange rates would allow them to choose the resulting increase in inflation.

4.1. The Netherlands

We shall not attempt to draw general conclusions from the evidence about the feasibility of stabilisation policies. The historical experience of the Netherlands is shown in Figures 10 and 11. Figure 10 compares the deviations from a log-linear trend of industrial production in the Netherlands and the World. The general picture suggests that the Dutch cycle of industrial output corresponds to that of the rest of OECD. However the synchronisation is by no means perfect; the Netherlands was able to avoid the downturn of 1969 to 1971. A comparison of Figure 10 with Figure 9 (in section 3) shows that the Netherlands was unable to avoid the recession of 1974-75 inspite of an increase in the budget deficit. However that does not necessarily show that fiscal policy was ineffective since there may have been some level of fiscal deficit which would have avoided the recession. In general the Netherlands has tended to experience a rather more severe cycle than the rest of OECD, with both the peaks and the troughs more pronounced. Figure 10 does however show that the relative performance of the Dutch economy has deteriorated since 1976. Figure 11 compares the cycle of industrial production with that of Germany. The synchronisation and amplitude are slightly closer than that for OECD as a whole. Again the relative performance of the Netherlands has deteriorated since 1977.

The Netherlands, as mentioned earlier, has not shifted from a system of fixed exchange rates to one of flexible exchange rates, rather it has moved from one adjustable peg system to another (smaller) one. It is therefore difficult to judge whether a shift to a flexible system would increase or decrease its success at stabilisation policies. As a small open economy the Netherlands is likely to be vulnerable to world trade movements and will find it difficult to insulate itself against them under any system. Experience since 1970 has however been mixed. From 1970 to 1974 the Netherlands seemed able to maintain output in spite of a recession with its trough in 1971. Since 1974 however the Netherlands has performed relatively badly relative to the rest of the world. The explanation for this recent experience appears to lie not so much in the difficulty of managing demand but in the constraints on demand management because of exchange rate policy. The causes and consequences of the exchange rate movements are discussed in the following two sections.

FIGURE 10



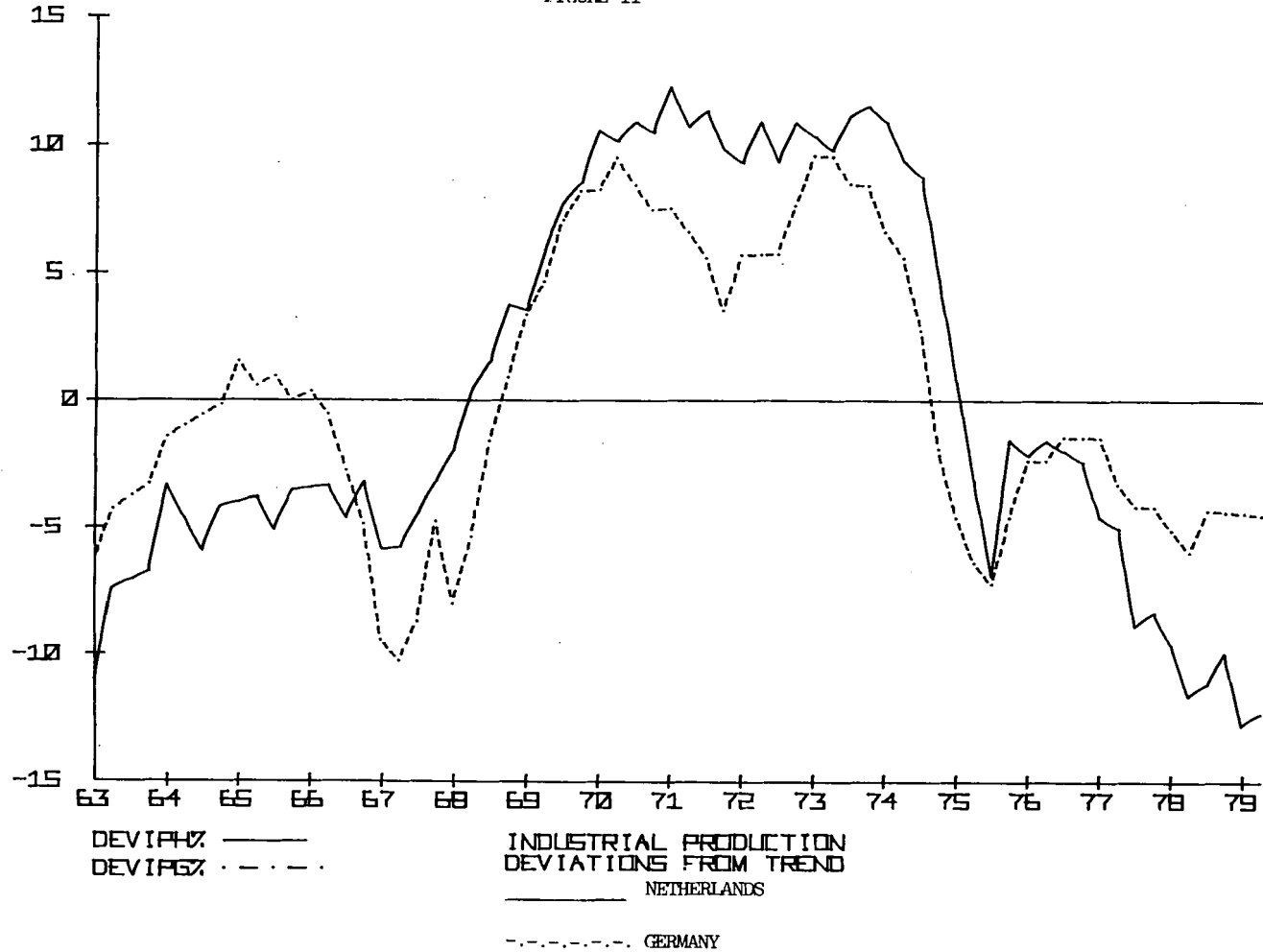
DEVIPI% ———
DEVIWP% - - - -

INDUSTRIAL PRODUCTION
DEVIATIONS FROM TREND

———— NETHERLANDS

- - - - - WORLD

FIGURE 11



5. NATURAL GAS AND THE DUTCH ECONOMY

This section is intended to link the general macro-economic issues of the three previous sections with the discussion of the performance of the real economy in the following section. It is concerned with the effects of natural gas production on the economy. One major problem in discussing the recent performance of the Dutch economy is that there was considerable overlap between the two most important events - the rise in the production of natural gas, and the shift of the Guilder from the Bretton Woods system to "the snake". It is extremely difficult to disentangle the effects of the two events. For example, one problem for Dutch industry was the rise in the real exchange rate; but this may have been due to natural gas or it may have been due to the link to the Deutschmark. In this section we do not attempt to disentangle the separate effects; we limit ourselves to a general discussion of the way in which the production of natural gas may have affected the economy, including its possible effect on the exchange rate. In the next section, where we discuss the changes in the exchange rate and their effects on the real economy, we do attempt to decide what was the reason for the changes.

The conventional analysis of an event like the exploitation of natural gas in the Netherlands is as follows. There are two primary effects: the potential level of output is raised and there is a shock impact on the balance of trade. It is the latter effect which has tended to receive most attention although it is wrong to ignore the overall effect on total resources. The increase in output raises questions about how the benefit is to be shared. We shall consider in due course how the benefits were shared in the Netherlands. The impact on the balance of trade occurs from a combination of increased exports and reduced imports. In equilibrium the balance of payments will be restored to its previous level. Unless there are major (and continuing) portfolio shifts, the balance of trade is also likely to be restored to its previous level. Part of the adjustment will come about automatically as a result of the increase in output. The higher output will generate higher imports. But the increased imports may not be sufficient to offset the trade effect of the natural resource. The complete adjustment may require a rise in the real exchange rate which will increase imports and cut exports directly through the relative price effect and will have secondary effects through the real income effect on the economy as a whole. The increase in the real exchange rate is the means by which resources are shifted out of the export sector towards the non-traded goods sector. The costs of this adjustment will depend on the mobility of factors in the traded goods sector. The less mobile they are the greater is likely to be the increase in the real exchange rate. If capital is less mobile than labour, the greatest cost is likely to be borne by profits since labour will be able to gain the real wage benefits available generally to the whole economy.

If the benefit to output and the balance of trade is temporary the problems of adjustment may seem even more severe since resources have to be shifted first out of the export sector and then back into it. However in theory rational market behaviour ought to be able to cope with the problem. Speculators in foreign exchange markets will recognise that any increase in the real exchange rate is temporary and will accordingly act to even out the fluctuations. Since the rise in the exchange rate will be moderated, exporters will maintain export production and will expand output as production of the natural resource falls of.

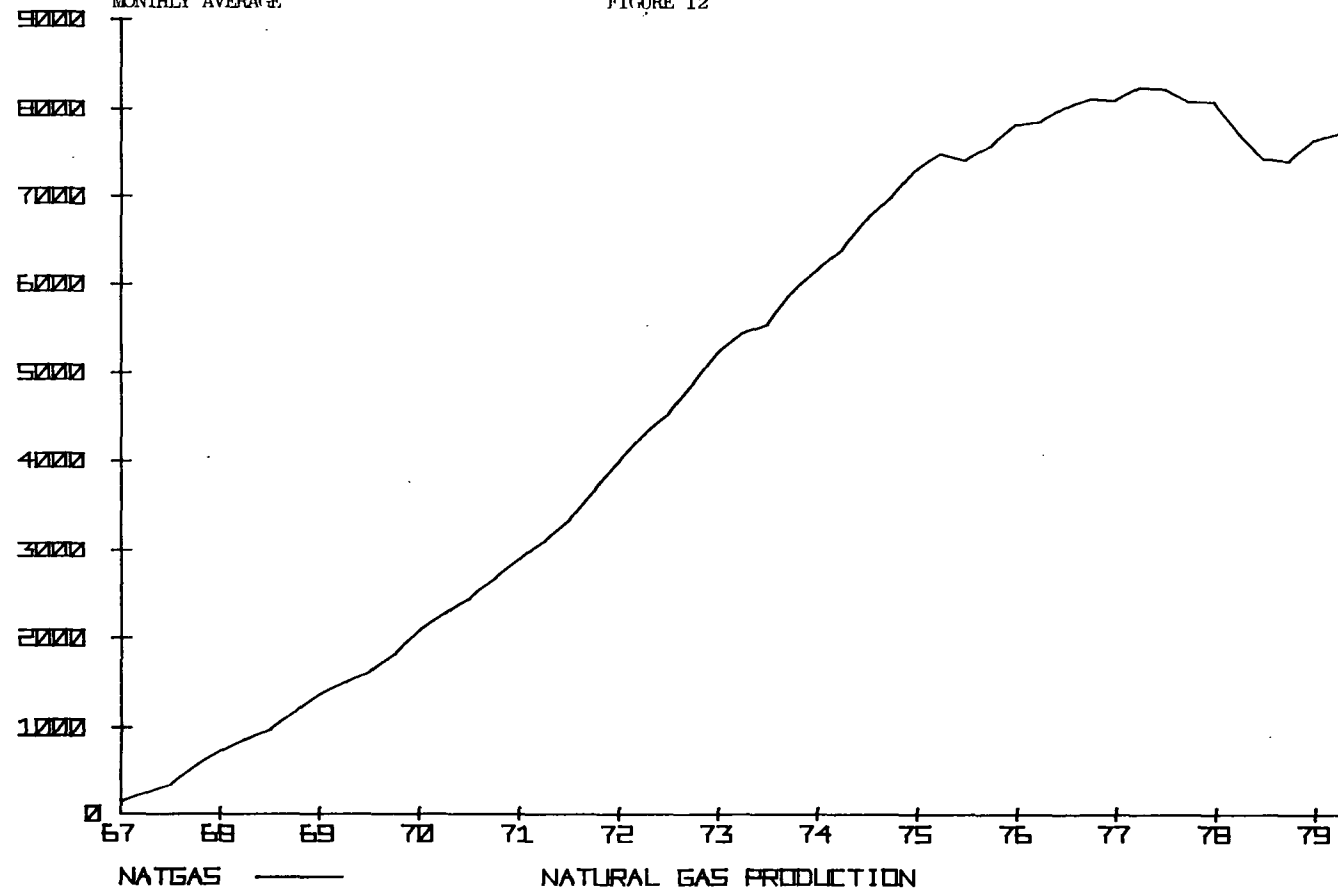
Figures 12 to 15 illustrate some of the economic developments associated with the growth of natural gas. Figure 12 shows natural gas production. Figure 13 shows the trade balance which moved into surplus as natural gas production increased. Figure 14 shows how impressive was this trade performance compared with other OECD economies. The graph shows net trade (exports as a proportion of imports) compared with the whole of OECD. There is a striking relative improvement. from 1970 to 1974. Figure 15 shows the balance of payments on current account.

The figures all suggest that as far as trade and the balance of payments are concerned, the years 1971 to 1976 were those in which the main adjustment to natural gas took place. By 1976 the level of output had flattened out and the balance of trade was restored to more normal levels. However the restoration was, inevitably, at the cost of the non-gas balance of trade. We shall examine in section 6 what effects this adjustment had on the exchange rate. In this section we shall consider the impact of natural gas on prices, earnings and investments,

Figures 5 and 7 (in section 2) show that in 1973 and 1974 the Netherlands was able to achieve a significantly lower rate of wholesale price inflation than the rest of OECD. Between the fourth quarter of 1973 and the third quarter of 1974 wholesale prices in the Netherlands rose by 8 per cent compared with an increase for OECD as a whole of 18 per cent. The Netherlands was even able, exceptionally, to have a lower rate of inflation than Germany. It must have seemed, at the time, exceptionally fortunate for the Netherlands that it was able to avoid the inflationary impact of the oil price increase because it possessed its own fuel resources in the form of natural gas. However in retrospect the policy reaction seems less wise. In principle a price shock like the oil price increase of 1973-74 need not cause inflation. The change in relative prices for those without a domestic source of energy is, we can assume, inevitable. The extent to which such an increase is associated with increased inflation will depend, in the end, on how far monetary policy is accommodating. If monetary policy is tight enough the ultimate effect on prices could be zero. Figures 6 and 7 show that Germany, in spite of its reliance on imported oil, was rapidly able to bring its inflation back to more normal rates. Similarly, the response of the Dutch inflation rate to the oil price shock would depend in the end not on its price policy for natural gas but on its monetary policy.

THOUSAND TONS
MONTHLY AVERAGE

FIGURE 12



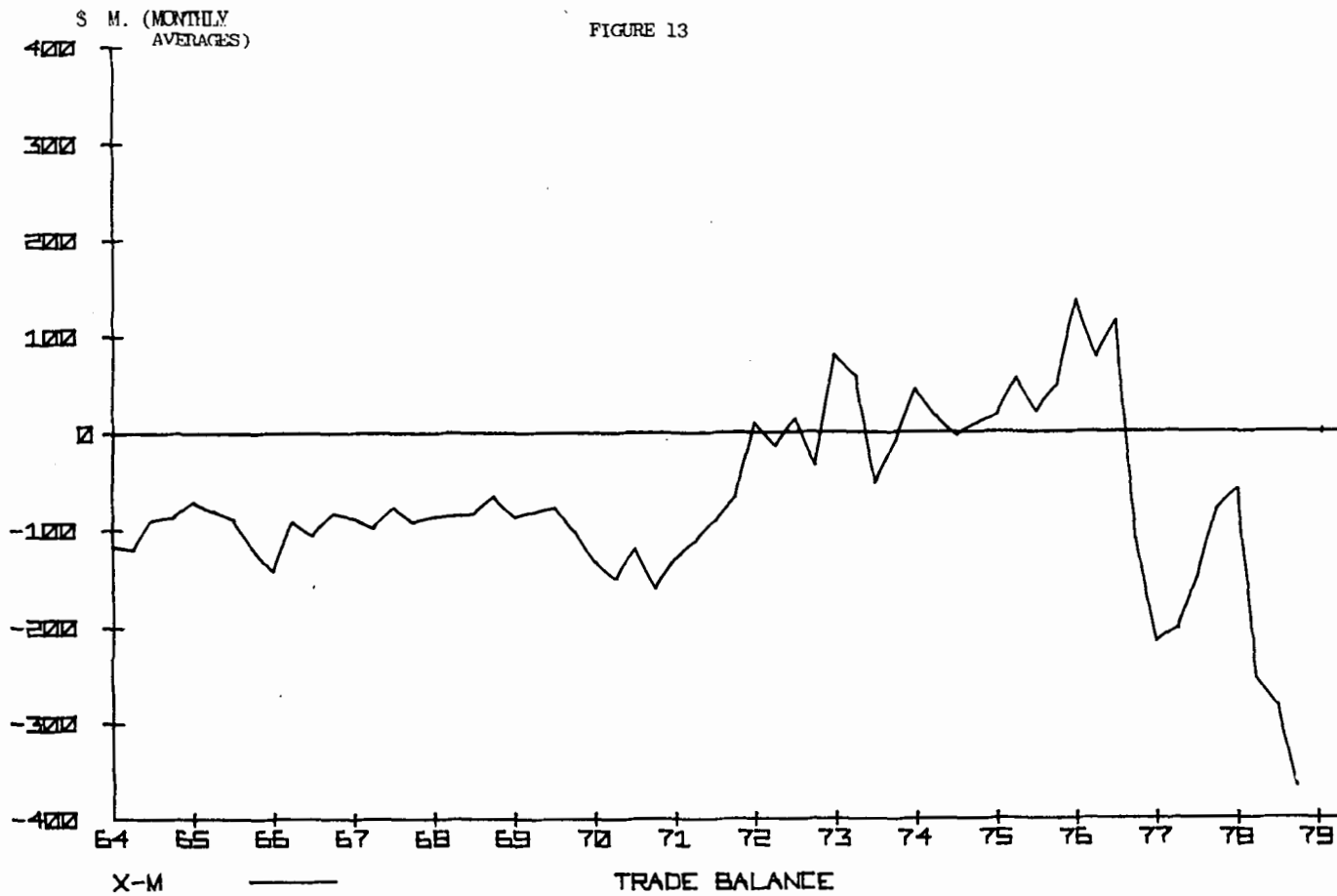
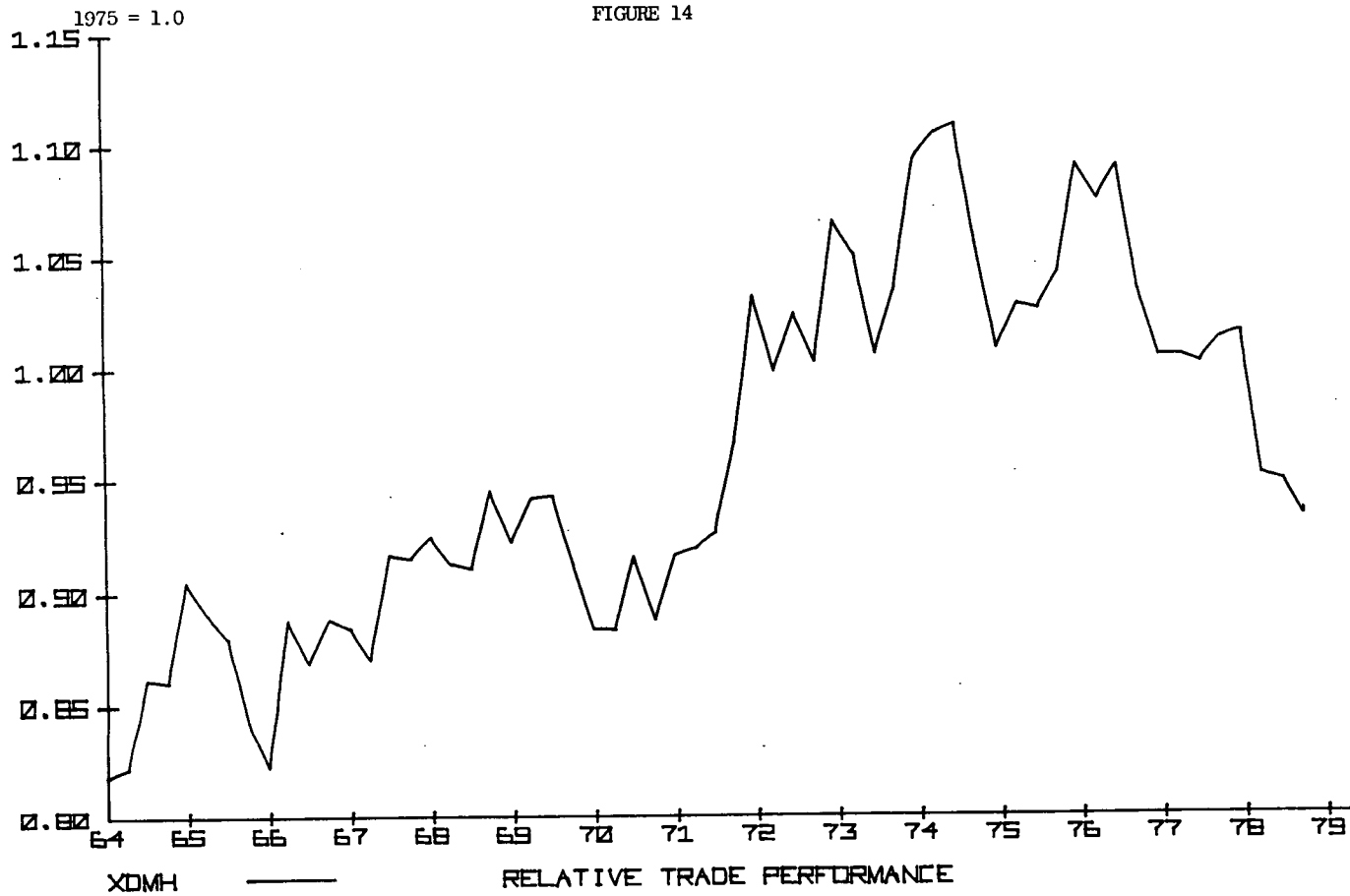
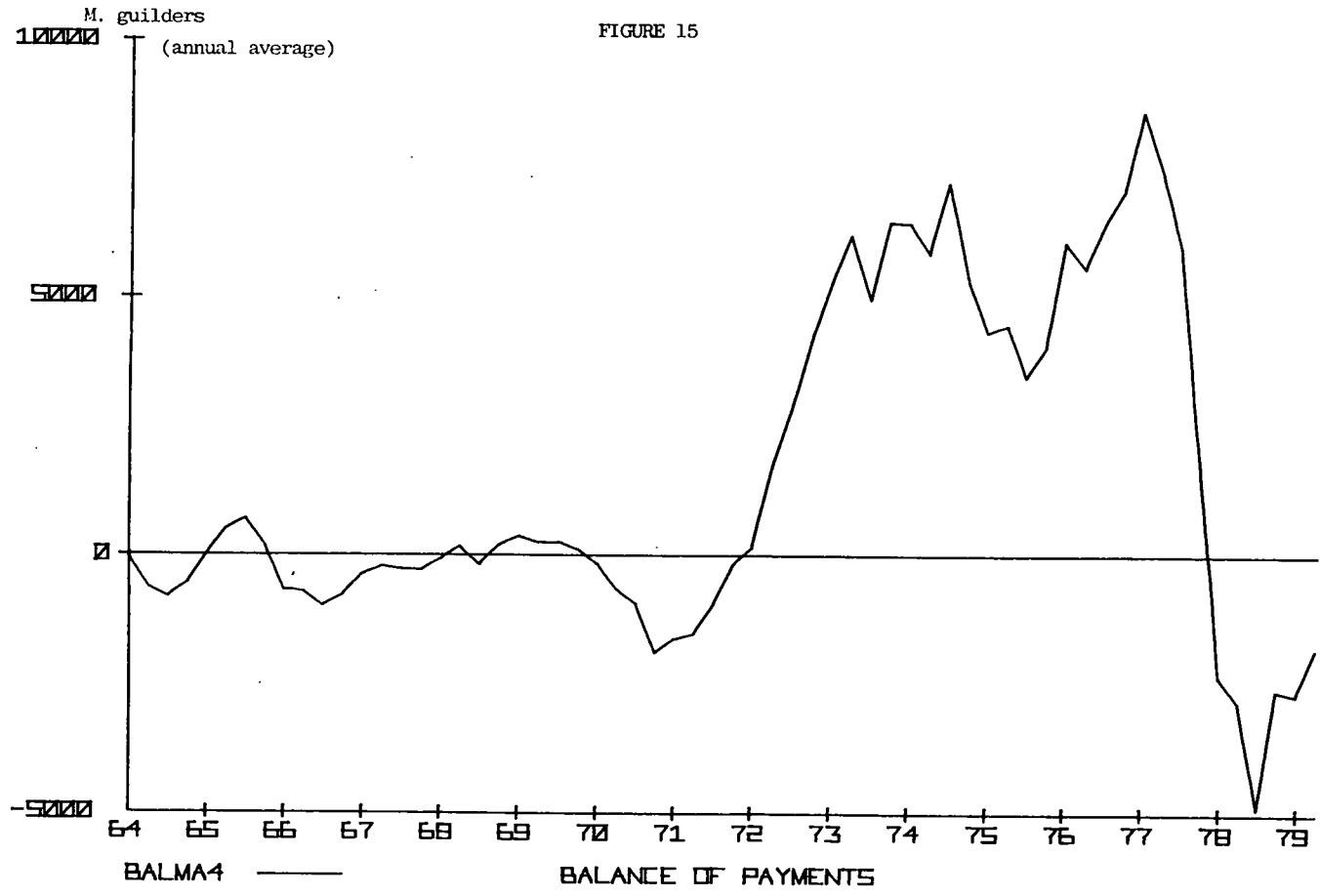


FIGURE 14





However, economic efficiency requires that scarce resources be sold at their world price. Thus the policy of holding down the price of natural gas had no long-run effect on the rate of inflation but may have had serious effects on the efficient allocation of resources.

If the Netherlands deliberately held down the price of natural gas there are two related possible harmful effects. First the lower price may have distorted the pattern of consumption and investment. Second, it may have distorted the pattern of trade. If, for example, the Netherlands used the low price of natural gas to hold down export prices it was, in effect, subsidising its customers.

The OECD Economic Survey on the Netherlands for 1979 particularly emphasises the pattern of investment. It points out that the strongest growth of investment between 1976 and 1978 was in shipping and agriculture. Shipping benefitted from particular government support and agriculture benefitted from the under-valuation of the "green rate" of exchange. In 1977 major growth points were food, beverages and tobacco, chemical fertilisers and agricultural machinery, together with secondary effects of the residential construction boom. The survey comments that "the only important industry in which investment behaviour does not seem to fit into a general pattern is the manufacturing of chemical synthetics in which investment was stronger than anywhere else - though even here linkages to agriculture and the construction sector are strong. Thus, while the 1977-1978 investment recovery has been welcome and important, one striking feature has been its concentration in domestic sectors, relatively free of international competition".

One can argue that that result is precisely what one would have expected from an increase in the real exchange rate. We continue to leave open, for the moment, the question of how far that increase was due to natural gas; but investment seems to have responded in a predictable way - switching from foreign markets to domestic markets. The strong investment in chemical synthetics may also have been due more directly to natural gas. If natural gas was sold to the synthetic chemicals industry at below the world price for energy, the industry may have over-expanded on the basis of inefficient pricing. The synthetic chemicals industry stands out as an important exception to the general rule that the recovery of investment was concentrated on those industries which met domestic rather than foreign demand. It is difficult to know how far this was due to cheap natural gas, but if it was, the industry may be faced with the choice between continuing to subsidise production or finding itself unable to compete, particularly with the newly industrialised economies.

The common external view of the Dutch use of natural gas is that the proceeds were used to finance a major increase in social security payments. This seems to be misleading. It is true that social security benefits were increased; but the increase was largely financed by additional contributions from companies. However this development does reflect one important feature of the use of natural gas; it imposed a

burden on companies which did not directly benefit from it. As the OECD Economic Survey points out, "The very high levels of productivity of the natural gas sector exerted a continuing upward influence on aggregate productivity performance, and the latter was an important consideration in centralised pay negotiations. The improvement in aggregate productivity which tended to be incorporated in pay settlements was thus higher than actually experienced in the bulk of the enterprise sector, making for additional pressure on profits, employment and competitiveness". This effect could have been modified if the government had used gas revenues to subsidise wages; but the revenues were spent directly.

Figures 16 and 17 compare the growth of earnings in two industries with their counterparts in Germany. The charts measure the ratio of Dutch earnings to German earnings measured in a common currency. Figure 16 shows basic metals. There is a relative decline in Dutch earnings when the Deutschemark was re-valued in 1969 but thereafter Dutch earnings tend to grow faster than those in the German basic metals industry. There is a similar picture for industrial chemicals. These figures support the view that earnings as a whole were allowed to grow too rapidly in the Netherlands as gas production rose.

As far as the pattern of expenditure is concerned, figure 18 shows the ratios of fixed investment and government expenditure on goods and services to GDP. It shows a fairly rapid increase in the ratio of government expenditure from 1971 to 1976 accompanied by a sharp fall in the ratio of investment. All economies suffered a setback in investment in 1975 and 1976 but the decline in the Netherlands starts earlier and coincides with the rapid expansion of natural gas production.

To conclude this section it appears that natural gas production had the following effects:

- (a) it generated a marked improvement in the balance of trade and the balance of payments;
- (b) it helped to hold down the rate of inflation at the time of the oil price increases of 1973/74;
- (c) it may have raised the real exchange rate;
- (d) it caused a general increase in real wages;
- (e) it encouraged a rapid expansion of public expenditure.

None of these consequences was necessarily harmful to the Dutch economy. However there may have been important transitional problems as the balance of trade adjusted back to normal levels. Also the temporary benefit of lower energy prices in keeping down inflation may have involved costs of allocative inefficiency. Finally, the increase in real wages may have been harmful when it was extended to industries without any equivalent gain in productivity.

We shall consider in the next section whether an alternative exchange rate policy would have improved the outcome.

FIGURE 16

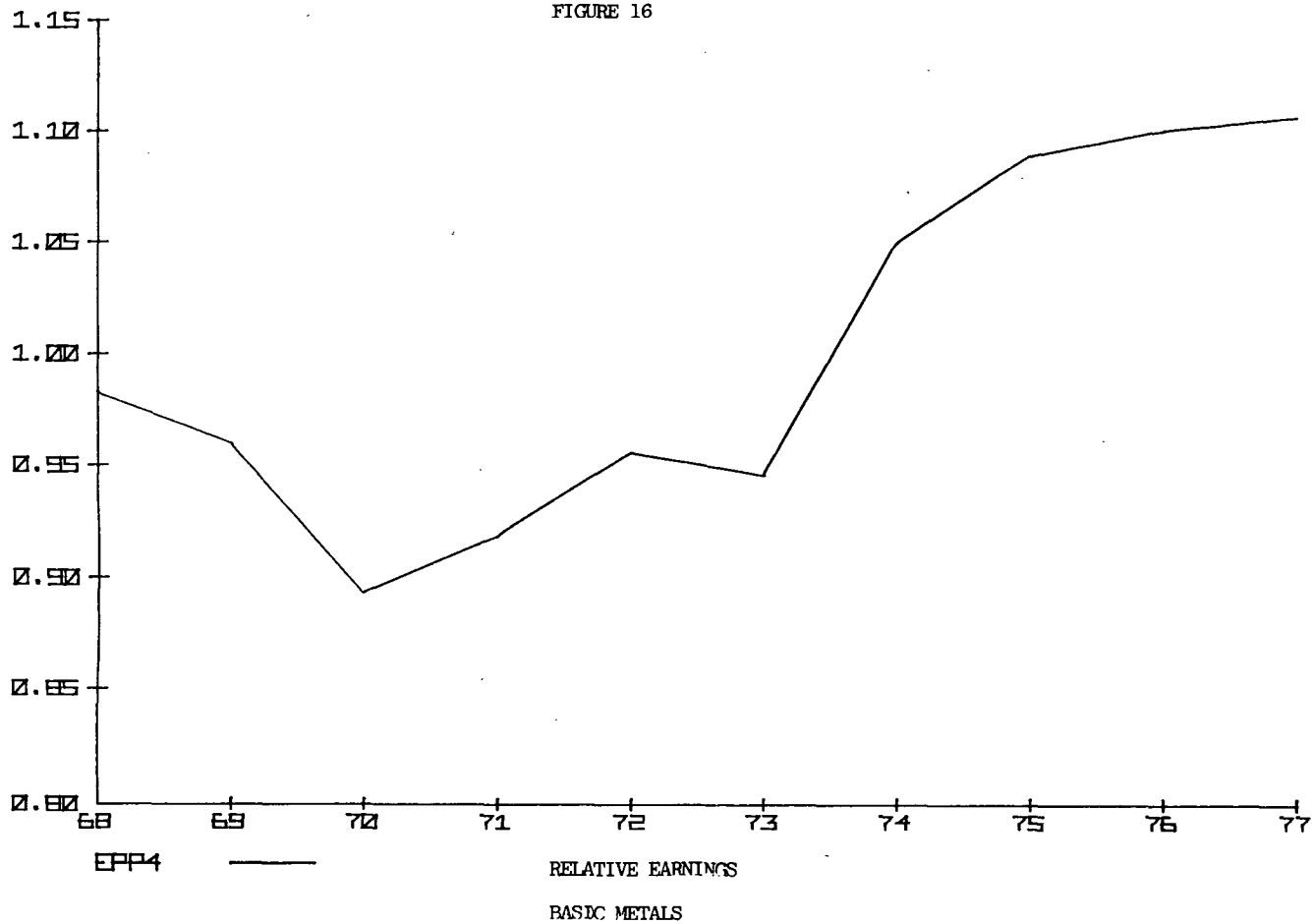


FIGURE 17

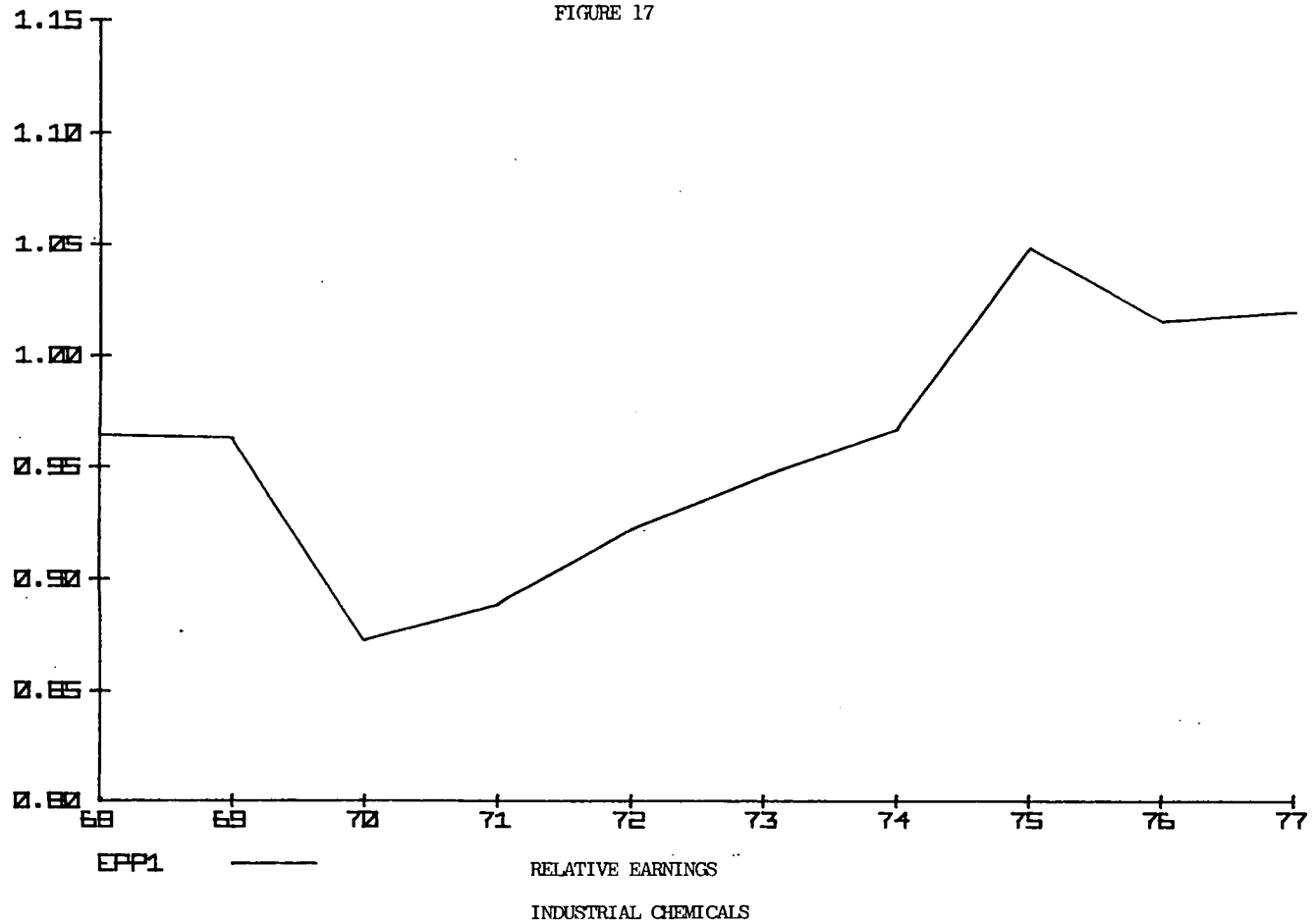
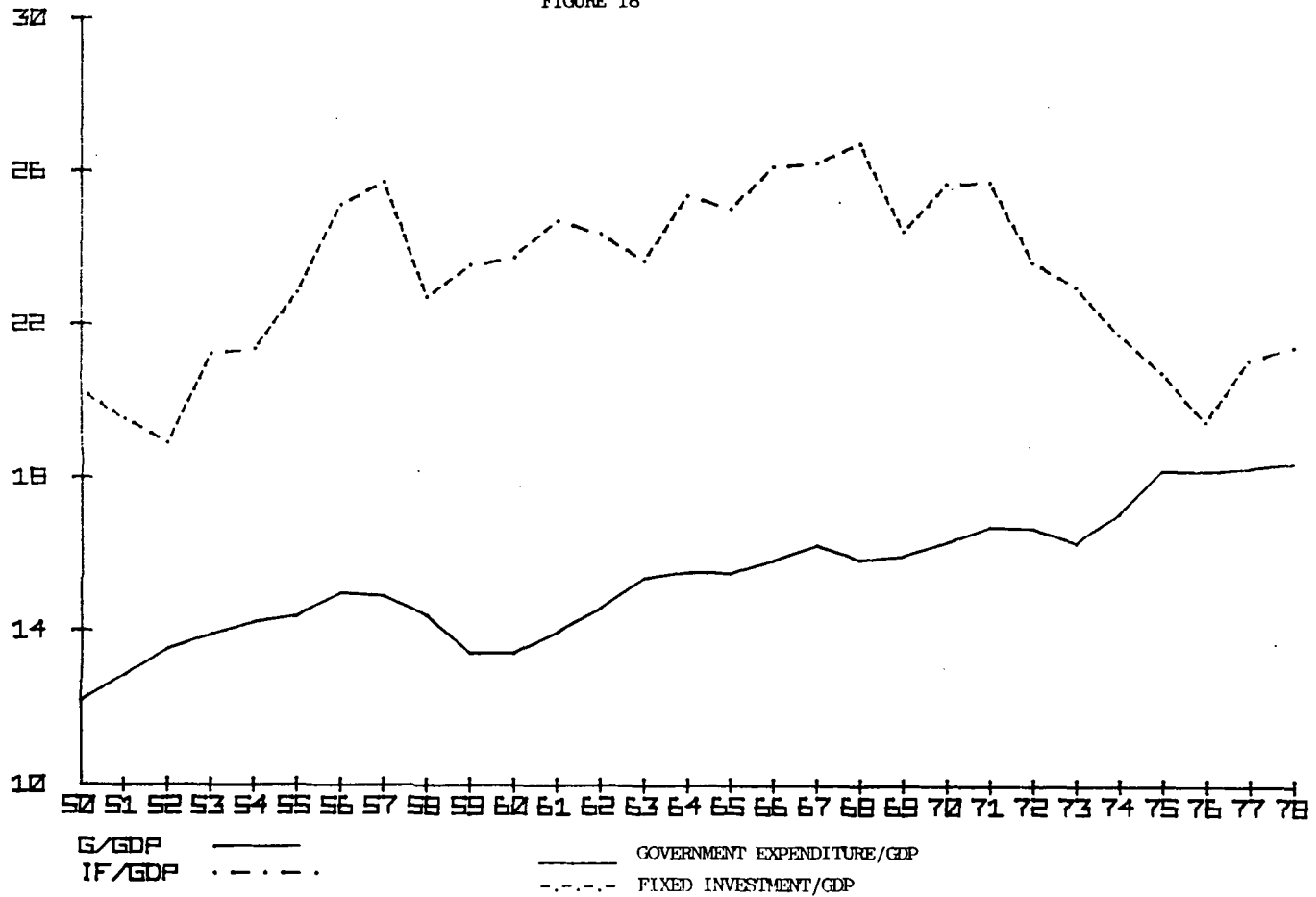


FIGURE 18



6. THE EXCHANGE RATE AND THE REAL ECONOMY

This section considers the effect of the exchange rate system on the real economy. The question is whether it is possible to improve the economic performance of the Netherlands by changing from the current link to the Deutschemark.

As described in the Introduction, the relative performance of the Dutch economy has deteriorated in recent years. It is therefore reasonable to ask whether this was due to the exchange rate policy adopted at the time. If it was, there might be grounds for changing future policy. The broad picture of the Dutch economy is shown in Figures 19 to 21.

Figure 19 shows relative GNP. The general trend up to 1974 was for GNP in the Netherlands to rise relative to the rest of OECD, but since 1974 relative GNP has fallen. Figure 20 shows relative unemployment. As can be seen, throughout most of the 1960's unemployment in the Netherlands was well below that of the rest of OECD; but since 1973 the rate has moved towards the OECD average. In the Netherlands the average rate during the 1960's was about 1½% and it has now moved to about 4½%. In the rest of OECD the average has moved from about 3½% to 5%. Figure 21 shows relative industrial production. As with GNP the tendency for growth in the Netherlands to be higher than that in the rest of OECD has been significantly reversed. The decline in this case dates from the beginning of 1975.

Figure 14 in the previous section showed relative trade performance measured by the relative ratio of exports to imports. For the Netherlands relative trade performance improved steadily up to 1974 and has deteriorated since then. As Figure 3 (in section 2) shows, the rise in the Dutch effective exchange rate started in mid-1973. One must therefore ask whether there is a causal link between the rise in the exchange rate and the subsequent relative deterioration of the economic performance of the Netherlands.

We may start however, with a more general discussion of the possible role of exchange rate policy in medium term economic development. As far as real economic performance is concerned the main focus of attention must be on the real exchange rate. There is however one familiar argument which relates real economic performance to the nominal exchange rate rather than the real exchange rate. The argument concerns the choice between exchange rate stability and internal price stability. The general ideas were set out in section 2. There it was shown that membership of a fixed exchange rate system provides exchange rate certainty at the possible cost of domestic price uncertainty whereas, in principle, flexible exchange rates offer domestic price certainty (provided a stable monetary policy is followed) and exchange rate uncertainty. It is said that economies that rely on trade to any great extent should opt for exchange rate stability since this will encourage trade, whereas exchange rate uncertainty will discourage trade. An immediate reaction to this argument is that, whatever may have happened in principle,

FIGURE 19

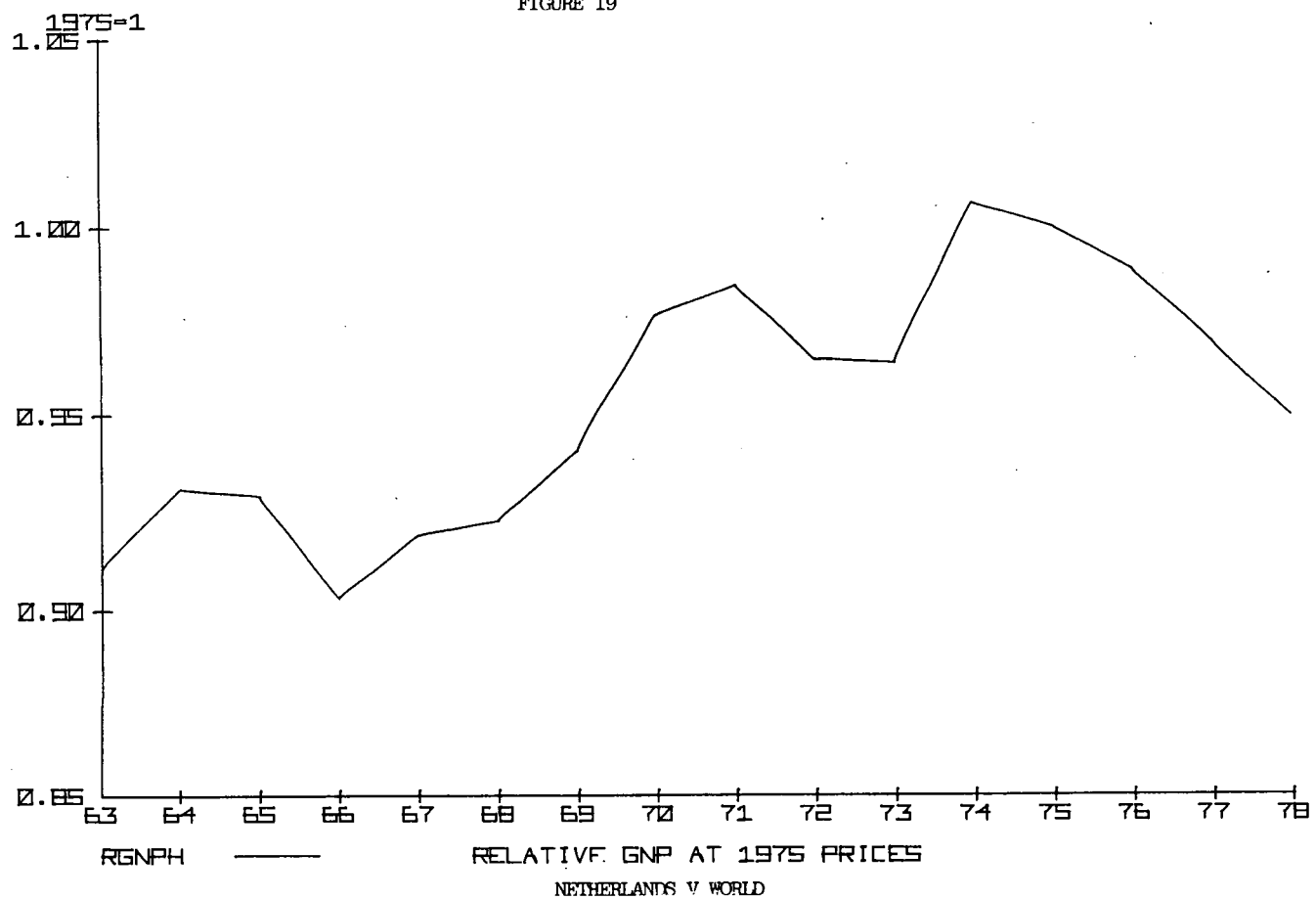
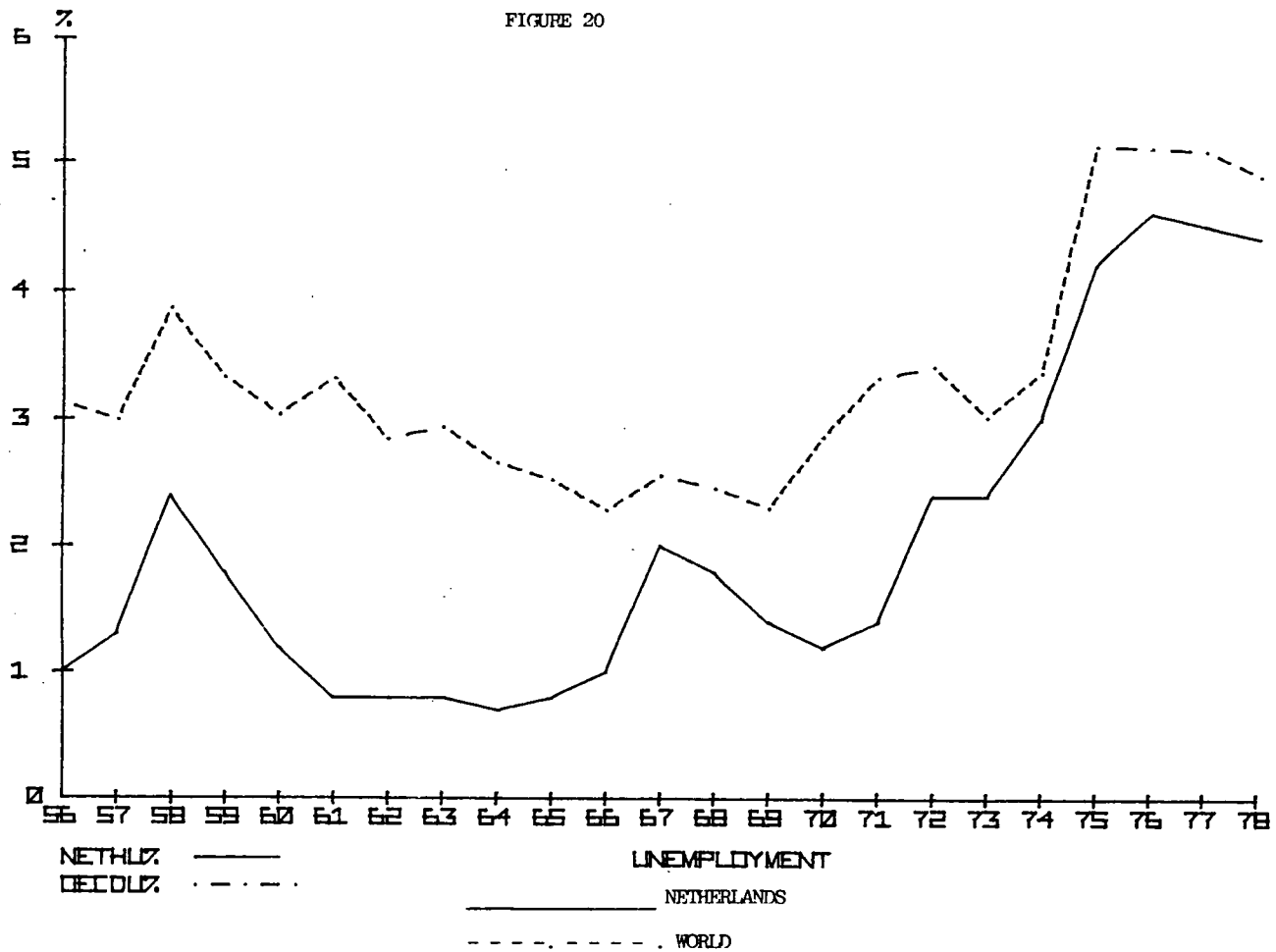
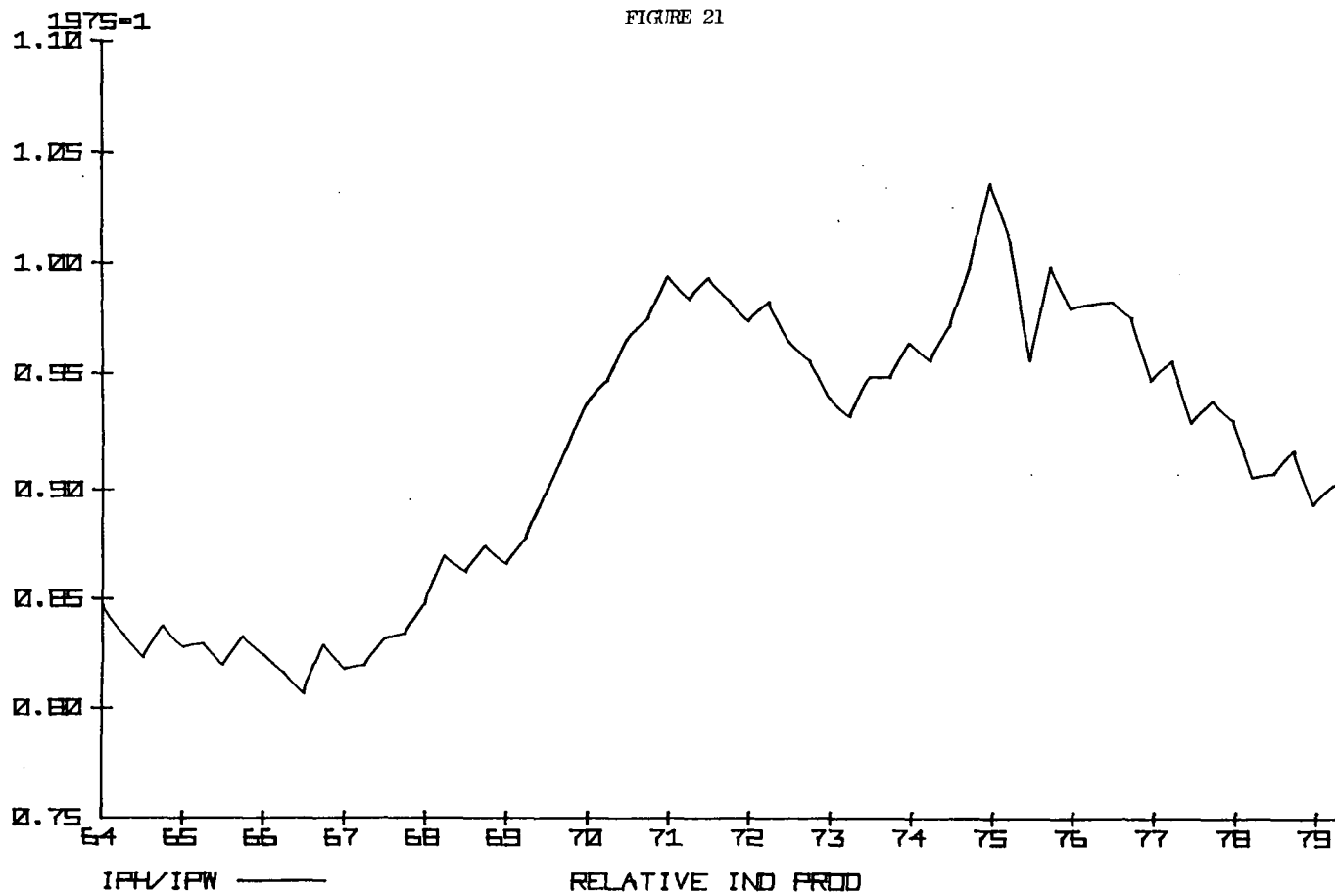


FIGURE 20





constraint on economic growth in the medium term. If it appears to do so i.e. if attempts to make the economy grow more rapidly lead to reserve losses and/or exchange rate depreciation, this should be regarded as showing that domestic policies are over-expansionary rather than that there is something wrong with the exchange rate. It is well known that if exchange rates are used to restore balance of payments equilibrium they do so by changing the relative price of traded and non-traded goods, but while such changes can certainly be made in the short term it is not obvious how long such changes can be sustained.

There are a number of arguments that have been used to support a policy of deliberate changes in the real exchange rate in order to encourage economic growth. One that has often been proposed in the United Kingdom is based on the idea of "export-led growth". It has two elements. The first is that if a competitive advantage can be gained from a real depreciation of the currency this will provide a safe margin for the balance of payments and permit faster expansion of output. The second is that the improved economic performance will itself improve the rate of growth because exports consist largely of manufactured goods in which there are the greatest opportunities for technical progress. Thus a real depreciation will increase the underlying growth of the economy.

It will be noted that an argument like this is a special case of the more general case for market intervention because of "external effects". If the idea is to move the exchange rate away from its current equilibrium, the move can be defended on the ground that there are external effects: the social returns from exporting are greater than the private returns and intervention is therefore justified to increase the private returns. The argument is sometimes used in relationship to specific industries. Here it is related to the "infant industry" case. It is argued that an industry requires favourable conditions in its early years to enable it to reach a size at which its full advantages of productivity can be enjoyed. One way of doing this is by reducing the real exchange rate. At times, as in the U.K. at the present time, the whole of manufacturing industry becomes regarded as an infant industry and it is argued that a period of favourable exchange rates policy would allow industry to re-equip itself.

At the other extreme there is what can be called the "veteran industry" case. Here the problem is that of an industry which is no longer able to compete and which has no hope of a long-term profitable future. It is argued that exchange policy should be used to extend the life of such an industry while resources, particularly labour resources, are transferred elsewhere. There is a technical argument that in the case of a declining industry the private cost of labour is lower than the social cost and it is therefore right to subsidise the industry through a lower real exchange rate.

Finally there is the argument which is particularly related to the experience of the Netherlands (and, more recently, to the experience

of the United Kingdom). It is said that natural gas exploitation caused the real exchange rate to rise. This rise brought it to a disequilibrium level in terms of the long-run performance of manufacturing industry. The result was that the manufacturing sector was forced to contract or was unable to expand as rapidly as it would otherwise have done. Once the growth of natural gas production slowed down the manufacturing sector was not able to fill the gap. Exchange rate policy should have prevented this from happening. This argument was discussed in section 5.

A number of points may be made about these arguments for using exchange rate changes as an instrument of medium-term economic policy. The first is that all the arguments apply to a short-term adjustment in the real exchange rate. The infant industry only needs to be protected during its infancy; the veteran industry has to decline, albeit at a slower rate than free competition might cause. Protection against the real exchange rate effects of natural gas production should also be temporary. The general case for encouraging exports does not require permanent subsidies. Therefore there has to be a system by which the exchange rate is allowed to return to equilibrium. The second point is that the "infant" and "veteran" industry cases apply to only one part of exports. It may therefore be inefficient to change the real exchange rate, which will affect all industries. The third point is that a change in the real exchange rate is not the only way of achieving the desired results. Subject to international agreements it can be achieved by tariffs and subsidies. Finally the arguments imply that it is possible for the policy-makers to detect these external effects, and that they will be able to pick out those industries in which the welfare of society as a whole will be improved by subsidies. This ability is particularly important for the case of infant industries.

Even if it is agreed that exchange rate policy does have some part to play in medium-term economic development there remains the very important question of whether it is possible to control the real exchange rate in the way required. So far the expression, the "real exchange rate" has been deliberately vague. The "real exchange rate" combines the nominal exchange rate with some index of relative prices but the choice of the price index is problematic. Export prices are unsatisfactory, particularly in the medium term, given the strength of the competitive forces which tend to place limits on relative movements. As a first approximation export prices can be taken as given (in terms of a world currency), particularly in a small open economy. If there is limited scope for relative export price changes the effects of exchange rate changes must be felt on the supply of exports rather than on the demand. A more suitable measure of competitiveness would therefore be profitability or wages relative to prices. The question is whether exchange rate changes can generate changes in relative costs and profits. The answer depends crucially on whether it is possible to change real wages.

As described earlier a change in the real exchange rate results from some combination of changes in the nominal rate and changes in relative prices in terms of domestic currencies. A chart of the real exchange rate does not tell us by itself what the precise combination was. However we can trace the history in rather more detail if we examine Figure 22 at the same as Figure 5 from section 2. Figure 5 shows changes in wholesale prices in domestic currencies. The real exchange rate line in Figure 22 is determined by the two series in Figure 5 together with the effective exchange rate (*).

The rise in the real exchange rate up to 1968 was due to the relative increase in Dutch prices while the exchange rate was unchanged. From 1968 to 1970 the real rate tended to fall while the Netherlands had lower inflation than the rest of the world. From 1970 to 1973 the real rate rose partly because of the relative Dutch inflation and partly because of the appreciation of the Guilder against other currencies.

The fall in the real exchange rate between the fourth quarter of 1973 and the third quarter of 1974 came about as follows. As pointed out in section 5, Dutch prices rose by 8 per cent while competitors' prices rose by 18 per cent. The nominal exchange rate rose by 3 per cent. Thus Dutch prices in terms of a common currency rose by about 11 per cent and there was roughly a 7 per cent improvement in competitiveness. The improvement in competitiveness, as suggested in the previous section, partly reflected the fact that natural gas was being sold at below its world price. Between 1975 and 1978 the rise in the real exchange rate was almost completely due to the rise in the real exchange rate. Since 1978 the real exchange rate has fallen because the Netherlands has had a relatively low inflation rate.

Those examples do not show that changes in the nominal rate caused changes in the real rate. However Figure 22 does suggest very strongly that the change in the real rate between 1974 and 1978 was actually due to the change in the effective rate. This change pushed the real rate above its equilibrium level and it is only recently that equilibrium has been restored through a relatively low domestic inflation rate. The rise in the nominal rate appears to have been due to the performance of The Deutschemark which was appreciating strongly against other currencies during this period, taking the Guilder with it. There were also, it must be admitted, the balance of payments effects of natural gas which allowed the Netherlands to have a relatively high real exchange rate. Since the two factors were operating at the same time it is not easy to determine their relative importance. However a number of

(* Figure 5 plots the rate of change of Dutch wholesale prices and world wholesale prices.

Figure 14 plots the effective exchange rate.

If the two series in 5 are set as levels of price indices with 1975= 1 and are combined with the effective exchange rate series (1975=1) we can derive

$$\text{Real exchange rate} = \frac{\text{Prices (Netherlands)} \times \text{Effective exchange rate}}{\text{Prices (world)}}$$

features point to the role of the snake and the Deutschemark. As Figure 12 (in section 5) shows, the growth of natural gas production slowed down significantly in 1976 yet it was at that time that the effective rate of the Guilder rose most sharply and the Netherlands suffered a significant loss of competitiveness. Had natural gas been the main cause one would have expected the effect to have come somewhat earlier and one would not have expected so marked an appreciation.

The evidence suggests that the rise in the real exchange rate was due, at least in part, to the link to the Deutschemark. It is therefore worth considering what effect the link had in terms of the relative performance of the Dutch and German economies. Figure 23 shows relative industrial production. Up to 1974 there was a trend improvement in Dutch performance but there has been a relative decline since then. However the relative deterioration is not as significant as it was in the case of the Netherlands and the rest of the World (see Figure 21). The result can be interpreted as showing that both Germany and the Netherlands have suffered a decline in relative industrial performance since 1974 as a result of the increase in their real exchange rates. The link between the Guilder and the Deutschemark modified the deterioration in the Dutch performance relative to Germany.

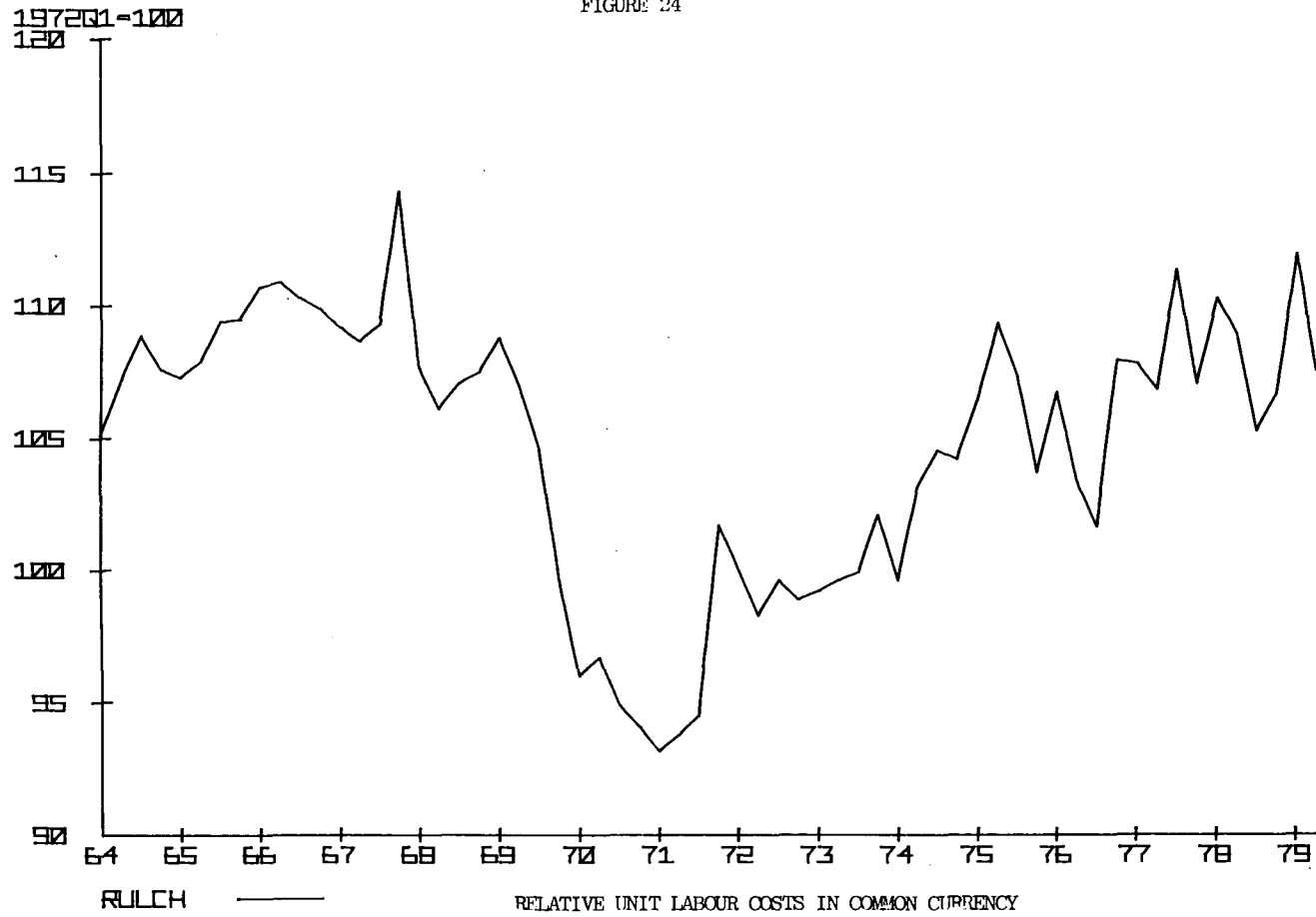
Figures 24 and 25 tell a similar story. Figure 24 shows unit labour costs in the Netherlands in a common currency relative to unit labour costs in the rest of the world. There has been a steady loss of competitiveness, as measured by labour costs, since 1971. Figure 25 shows relative unit labour costs in the Netherlands compared with unit labour costs in Germany. Since the German revaluation of 1969, there has been no trend in relative costs. Competitiveness has stayed reasonably constant. Again this result is to be expected from the Guilder-Deutschemark link.

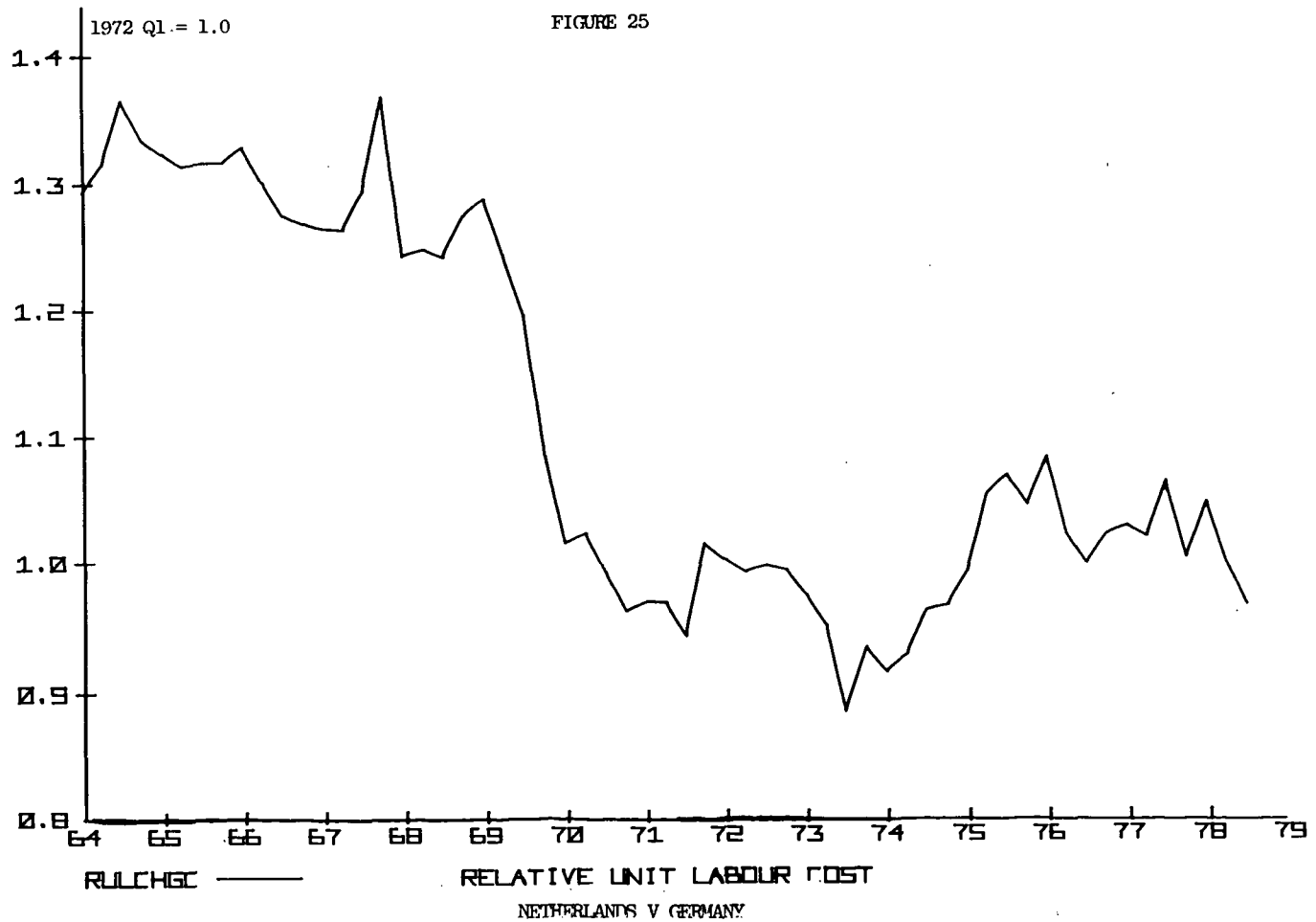
We discussed earlier in this section the choice between price certainty and exchange rate certainty. In its exchange rate policies since 1971 the Netherlands has chosen relative (but not complete) exchange rate certainty vis-a-vis the Deutschemark and the snake currencies. Since the Deutschemark has fluctuated violently against other currencies, the Guilder has also done so. However the loss of price certainty has not been a significant cost since Germany has tended to follow policies consistent with low and stable inflation rates. Thus the Netherlands has simultaneously opted for exchange rate certainty vis-a-vis the Deutschemark and a fair degree of price certainty. However the cost of this has been, as we have shown, a loss of competitiveness in the world as a whole.

The approximate shares of Dutch exports going to the major European economies are as follows:

	<u>8</u>
Germany	31
France	10
Italy	5
Belgium-Luxemburg	<u>13</u>
	59

FIGURE 24





The other members of the European Monetary System account for about another 6 per cent of Dutch exports. Thus exchange rate certainty within the snake currencies applied to about half of Dutch exports, and exchange rate certainty within EMS will apply to about 65 per cent of Dutch exports. We have suggested earlier that on a priori grounds it is not clear whether exchange rate certainty encourages trade, however it is easier to argue that a loss of competitiveness will harm trade. Figure 14 (in section 5) shows that the relative trade performance of the Netherlands has deteriorated since 1976.

It would be extremely interesting to know whether the link to the Deutschemmark has helped the Netherlands in its trade with Germany. It is not easy to answer this question without a detailed econometric exercise but the following results may be indicative. Table 5 shows the Dutch share of German imports and the German share of Dutch imports.

Table 5.

	Netherlands share of German imports %	German share of Dutch imports %
1961	9.0	23.1
1962	9.0	23.1
1963	9.8	24.3
1964	10.6	24.3
1965	10.1	23.7
1966	10.0	24.9
1967	10.8	25.4
1968	11.4	26.4
1969	11.8	26.5
1970	12.8	27.1
1971	13.7	26.7
1972	14.1	26.7
1973	14.3	27.0
1974	14.2	25.7
1975	14.2	24.9
1976	14.1	23.6
1977	13.3	24.1
1978	12.6	25.0

The share of Netherlands exports in German imports rises steadily up to 1973 with a significant increase in 1970 and 1971 after the revaluation of the Deutschemmark. The share of German exports in Dutch imports also rises steadily up to the early 1970's. It fell from 1973 to 1975 but has more recently started to rise again. The Dutch performance suggests that any gains from exchange rate stability have been more than offset by loss of competitiveness.

6.2. Future policy for the exchange rate

There seems to be convincing evidence that the rise in the real exchange rate harmed Dutch economic performance in the years after 1973. Does

this suggest that the real economy would benefit from breaking the link to the Deutschemark? The answer must depend on whether it would be possible to change the real exchange rate by such means. We suggested, at the beginning of this section, that it may be impossible to change it if the real exchange rate is already at equilibrium. We have also suggested that the rise in the real exchange rate may have been due to two developments - the growth of natural gas production and the link to the Deutschemark. The policy implications of each source are different. If the rise was due to natural gas one can argue that the result was temporary but the rate was in equilibrium. If the rise was due to the link to the Deutschemark the result was temporary but the rate was in disequilibrium. If that analysis is correct one would not have been able to alleviate the exchange rate effects of natural gas but one would have been able to alleviate the exchange effects of the link to the Deutschemark. The natural gas effect would have come through either via higher exchange rates or higher domestic costs or some combination of the two. If the exchange rate had been held down there would simply have been higher domestic prices. There was nothing that exchange rate policy could have done.

If the link to the Deutschemark caused a rise in the real exchange rate the effect must have involved a shift out of equilibrium unless the exchange rate of the Guilder started exceptionally low. The real increase could have been avoided if the Guilder had moved independently. However bye-gones are bye-gones. If the rate is now in equilibrium there is nothing more to be done.

Figures 22, 24 and 25 are consistent with the view that equilibrium in terms of relative prices was being restored by the beginning of 1979 and that a change in the nominal exchange rate was unnecessary. There might, of course, be a risk that even if the exchange rate were above its equilibrium value a reduction would not help matters. It can be argued that such a fall in the exchange rate would merely raise domestic prices while leaving the real exchange rate unchanged. Such an argument is supported by the widespread use of indexation in pay agreements. Any exchange rate change that altered import prices would also alter wages. The normal processes of competition might also generate a link between the increase in export prices (in domestic currency) and a subsequent increase in earnings. However the use of indexation does not necessarily imply that the real exchange rate, and the level of real wages, cannot be changed though the adjustment may be more difficult.

Even if equilibrium has now been restored there is still an important question of whether the link between the Guilder and the Deutschemark may cause problems in the future. The answer is that it may do so. The problem may arise from an external price shock (as, for example, the oil price increases of 1979 and 1980). If indexation continues in the Netherlands the response to such a shock may be far more extended than in Germany. Under a fixed exchange rate system the Netherlands will again lose competitiveness with all the harmful real consequences it

entails. There is also, of course, the risk that there might be an internal cost shock in the Netherlands which would cause a loss of competitiveness. However it is not clear what the source for such a shock might be and it may be better to offset such shocks by orthodox monetary policy than to have a policy that was able to accommodate them. There is also the risk that Germany might embark on severely deflationary policies in order to bring its inflation rate down rapidly and the Netherlands might be brought into recession as a consequence.

There are a number of alternatives to retaining a link to the Deutsche-mark. The first would be an exchange rate policy that aimed to maintain the nominal value of the effective exchange rate constant. There would be three important disadvantages. The first would be that such a move would almost certainly raise the rate of inflation in the Netherlands. The second would be that it might well increase the variance of inflation. The third is that such a policy might involve large and unpredictable shifts in the real exchange rate. In the short run, however, it would probably cause a fall in the real exchange rate since it would take some time for the Dutch inflation rate to catch up with that in the rest of the world.

A second alternative would be for the Netherlands to direct its policy entirely towards an internal target for inflation and to accept the consequences for the exchange rate. The result would again probably be increased fluctuations in both the real and the nominal exchange rate. The fluctuations would largely stem from changes in the Deutsche-mark. For example, if speculative moves led to a rise in the value of the Deutschemark relative to the Guilder the short-term result would almost certainly be a fall in the Dutch real exchange rate because of the large weight of the German market in Dutch trade. However such a policy should protect the Netherlands against the loss of competitiveness vis-a-vis the rest of the world that occurred after 1973.

It does not, of course, necessarily follow that the Deutschemark will always be tending to appreciate against other currencies but the risks are certainly there. The question for the Netherlands is whether the benefits of a more flexible exchange system - the ability to maintain internal price stability and the chance to avoid occasional periods of loss of competitiveness - will offset the disadvantages due to the greater nominal exchange rate flexibility. Also the Netherlands may well find that even with a flexible exchange rate it has to choose between internal price stability and real exchange rate stability. This choice has often had to be faced by Germany and it has on occasions had to sacrifice internal price stability in order to avoid an unwanted increase in its real exchange rate.

One comforting thought is that the choice for the future may not be as painful as the choice for the past. The experiences since the end of the Bretton Woods system have been so unpleasant that countries are tending towards a far greater convergence of fiscal and monetary policies with a resulting reduction in exchange rate fluctuations. The

kind of "over-shooting" and "under-shooting" of real exchange rates which caused such large changes in real exchange rates in the mid-1970's, has tended to decline. Now that the Dutch economy appears to have adjusted (though at some cost) to the demands imposed by the link to the Deutschemerk it may be far easier to maintain the link without periods of lost competitiveness in the future.

There is also the question of whether, under flexible exchange rates, the Netherlands would be able to control inflation adequately. The external discipline of the European Monetary System ensures that policies are consistent with a low rate of inflation. In principle the Netherlands can replace these disciplines by its own determination to control inflation under flexible exchange rates. Only those who know the Netherlands well will be able to say whether the correct policies would be followed.

One can perhaps summarise these arguments by saying that, in the period from 1973 to 1978, the link to the Deutschemerk harmed the Dutch economy because it caused a loss of competitiveness. There were two reasons for this. The first was that the Deutschemerk was tending to strengthen against other currencies sufficiently to raise its real exchange rate. The Guilder experienced a similar boost. The second was that internal problems of inflation in the Netherlands made it difficult to adjust rapidly to the performance required if the Guilder/Deutschemerk rate was to be held. The adjustment partly involved a loss of competitiveness and partly involved deflation within the Netherlands.

Both problems have largely been solved. However it seems sensible to be prepared for their recurrence. Although there are grounds for believing that a stable Guilder/Deutschemerk rate is important for Netherlands/German trade, it appears that the link in fact did more harm than good during the adjustment period. Future policy should not therefore rule out the option of breaking away from the Deutschemerk provided that domestic policies are geared to an acceptably low rate of inflation.

The final question is whether exchange rate policy can be used as a positive instrument of industrial policy. The arguments in favour of and against such an approach were presented at the beginning of this section. There are certainly cases in which it may be correct to try to encourage exports of manufacturing output by deliberate intervention in the exchange rate; but the cases are more likely to apply to specific industries rather than to industry as a whole. Exchange rate policy would be an inefficient method of helping individual industries.

It would be beyond the scope of this report to attempt to state which parts of the Dutch economy should be subsidised, in some way or another, because the social returns are greater than the private returns. We can however ask the question what part might exchange rate policy play in this subsidisation? The answer would depend on how far the competitive advantage conferred by a deliberate lowering of the exchange rate would

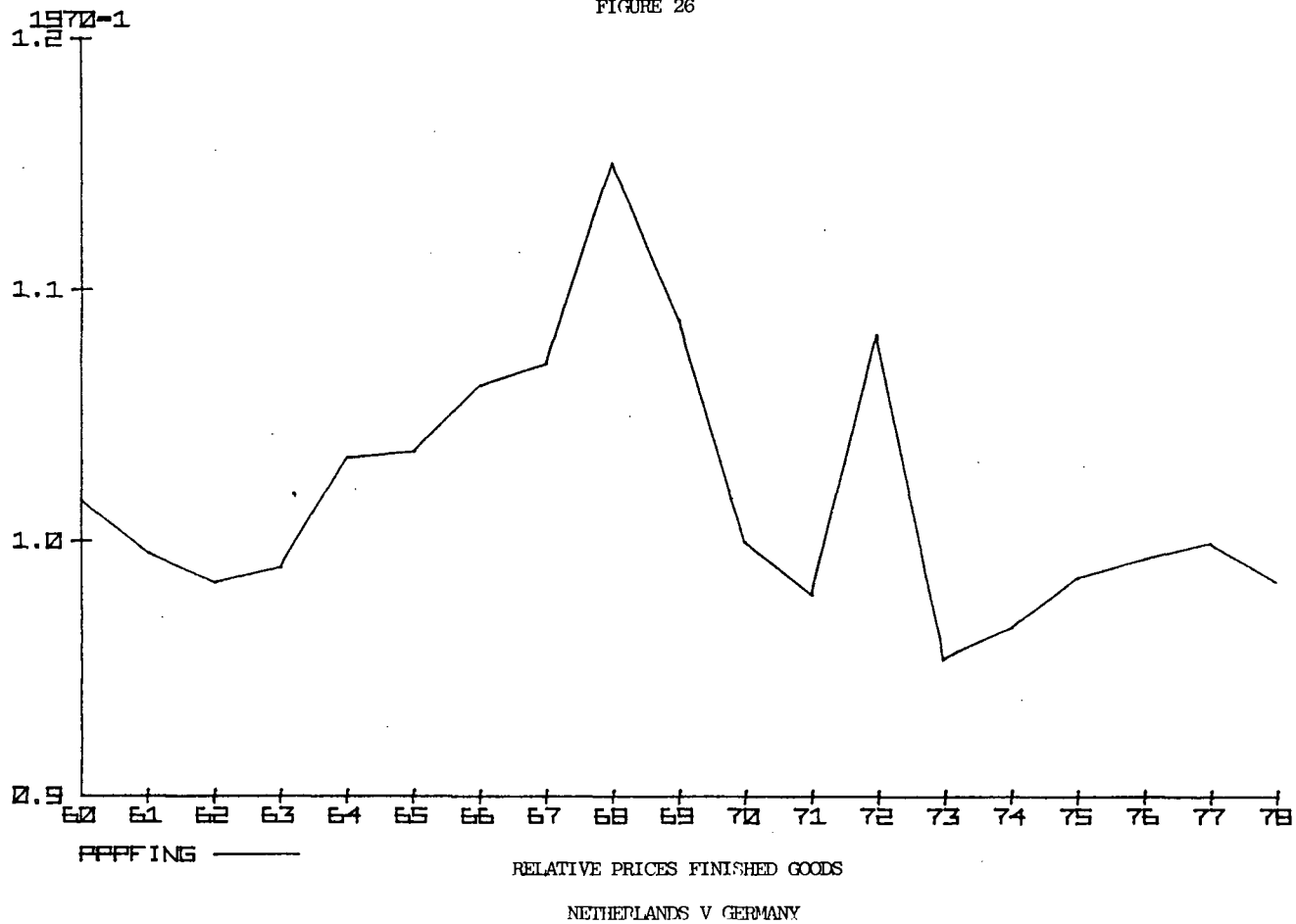
survive. Independent studies have suggested that export prices tend to adjust rapidly and completely to changes in the exchange rate. That is to be expected for a small open economy. The question therefore is whether it is possible to alter relative costs and domestic prices permanently.

Figures 26 to 28 provide a tentative answer. They show Dutch prices relative to German prices expressed in a common currency for three industries. If competition were perfect in world markets, the index of relative prices would always equal unity. Figure 26 shows finished goods. Up to 1968 Dutch prices were tending to rise faster than those in Germany. The Deutschemark revaluation of 1979 restored the index to unity and it has tended to stay there since. One can say that the revaluation does appear to have caused a sustainable improvement in competitiveness vis-a-vis Germany. A similar picture is shown in Figure 27 for textiles. Again there was a loss of competitiveness up to 1968 which was restored in 1969 and relative prices have stayed around unity since then. The picture for basic materials however has been rather different. The revaluation of 1969 improved competitiveness but the trend loss of competitiveness has been restored. One suspects that the industry is in effect involved in semi-commodities and that it is bound to sell at world prices. The apparent trend loss of competitiveness would be due to compositional changes.

There are two ways of interpreting Figures 26 and 27. They appear to show that competitiveness was improved for finished goods and textiles by the exchange rate change of 1969 and that a further change in the exchange rate might bring a further improvement. Alternatively they may simply show that the position of 1968 was one of disequilibrium and that equilibrium has now been restored.

The conclusion must be that the exchange rate is likely to be an unsatisfactory instrument of industrial policy since its real effects are unpredictable and may be swamped by undesirable nominal effects. If there is a case of subsidising specific parts of industry it would seem better to use policies related to such industries rather than the general method of attempting to change the real exchange rate.

FIGURE 26



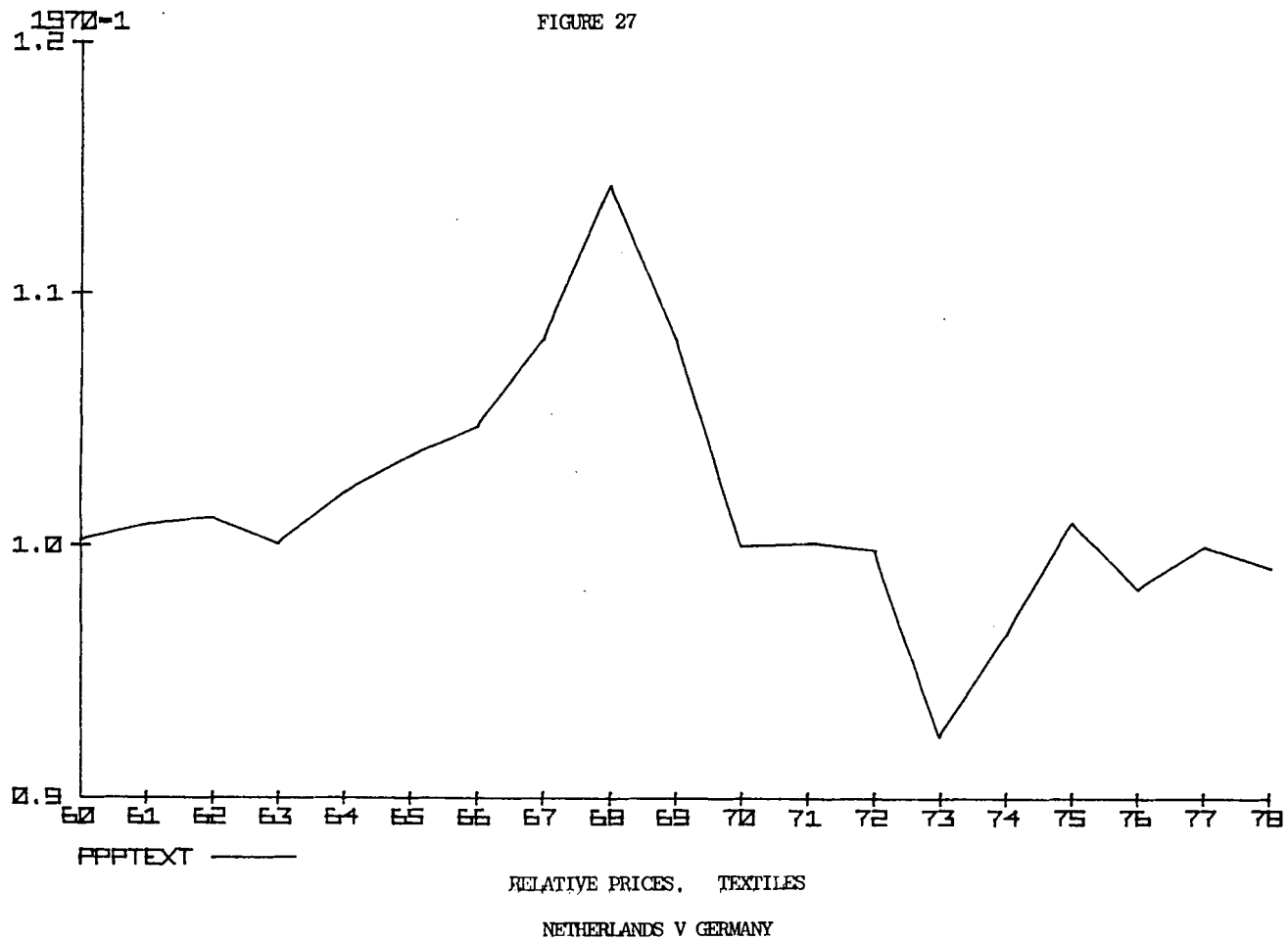
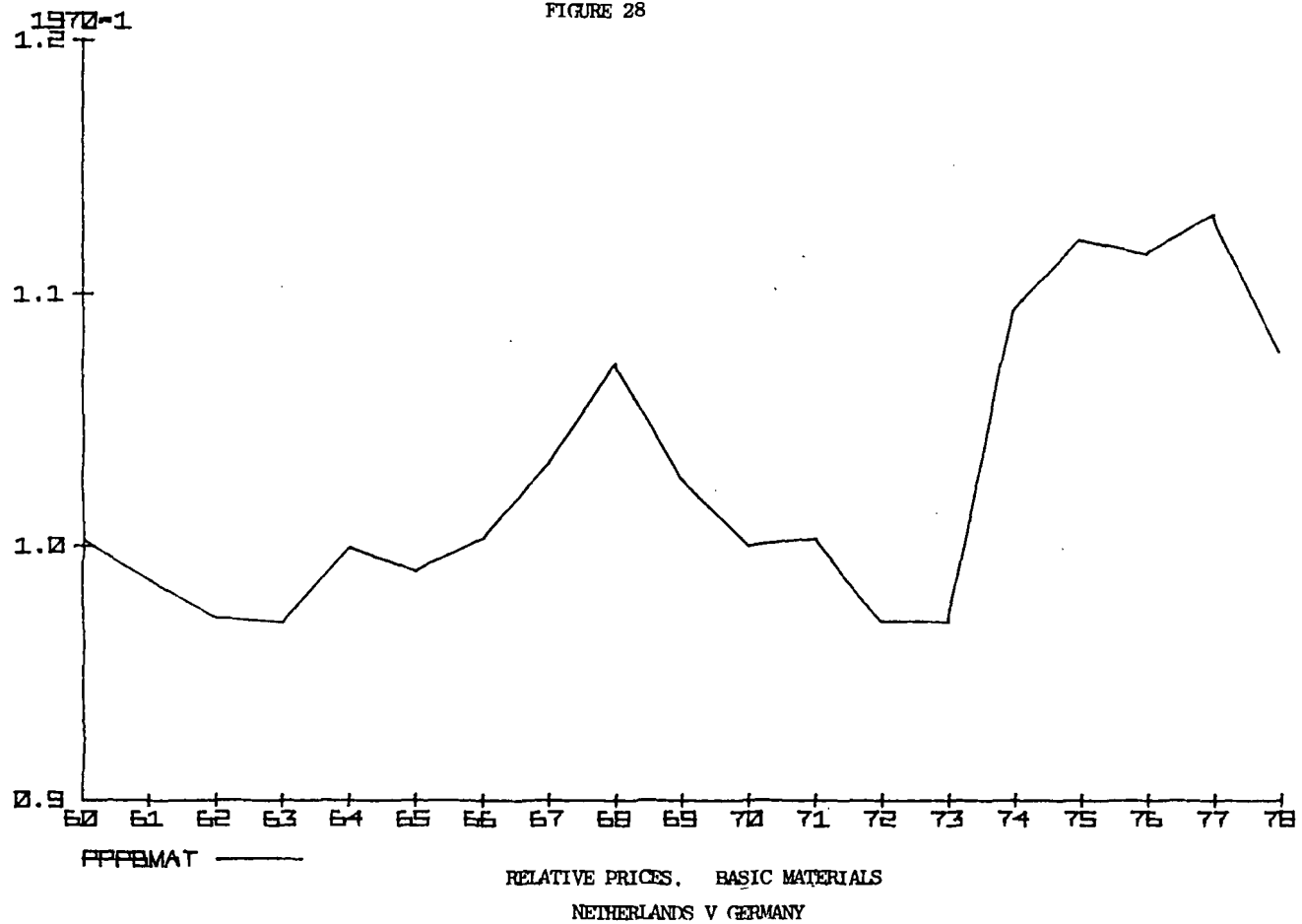


FIGURE 28



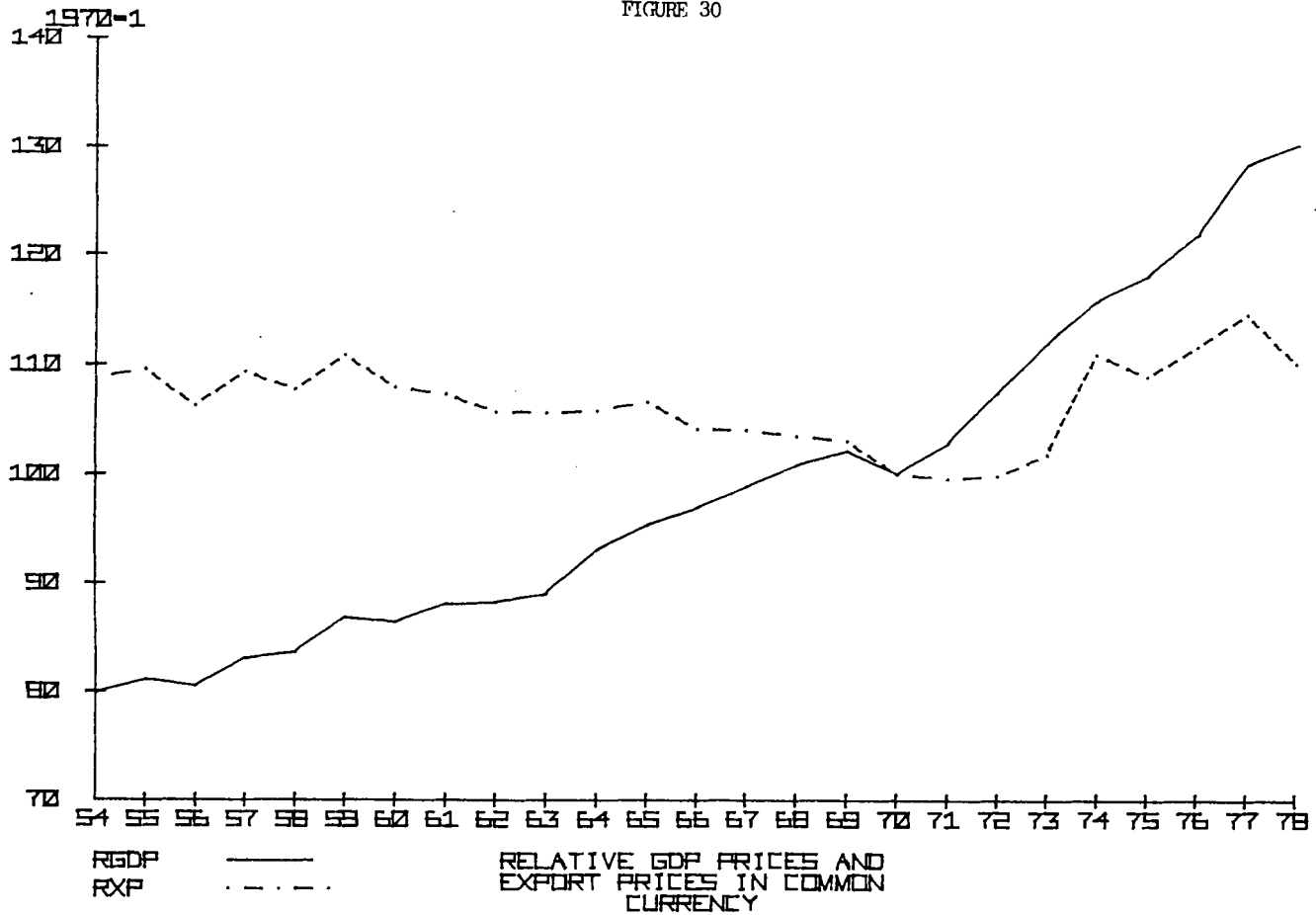
7. CONCLUSIONS

This report has concentrated on exchange rate policy. It has assumed that one reason for the interest in exchange rates is the recent deterioration in the economic performance of the Dutch economy. However, it is important to ask whether other factors may not also have been at work. It was shown in the Introduction that all OECD economies have shown a deterioration in economic performance since 1973. The statistics in fact suggest that the deterioration started at the end of the 1960's, although the increase in oil prices in 1973/74 obviously had a major impact. The slowdown in the growth of industrial production has been more marked than the slowdown in the growth of GNP. For OECD as a whole, the annual growth of industrial production has fallen from 5.9 per cent in 1963-73 to 1.8 per cent in 1973-78. The Netherlands has shared this general experience and has, in fact, fared slightly worse relative to other countries. The slowdown in industrial production has generally been greeted as a major problem; but it can be argued that, in itself, it is not a problem and that the only difficulties are transitional ones. If the future of the Western economies lies in non-industrial output then the only question is how rapidly the change should be made. Figure 29 shows how rapidly employment in manufacturing has fallen in the Netherlands. The process began as early as 1966. It could be argued that the Netherlands is leading the way towards the inevitable de-industrialisation of Western economies and that recent exchange rate experience merely accelerated the movement. If this is true, attempts to lower the exchange rate will have as their main function a deliberate slowdown in the move away from industrialisation. Such attempts may be justified on the basis of broader social objectives but their cost in terms of lost economic efficiency must be recognised. One plausible explanation for de-industrialisation would be the growth of industrial output in the rapidly growing less-developed economies - for example South Korea and Taiwan. If the problems are transitional it is possible that the growth of industrial output will be resumed once the industrial sector has been reduced to its equilibrium size.

There are two further possible explanations for the deterioration in Dutch economic performance which could be considered. The first is that the "natural rate of unemployment" has risen because of the increase in the real value of social security benefits. If the natural rate has risen there would be an adjustment period of relatively slow growth of output since the labour force would, in effect, be reduced. A second possible explanation is that, for much of the post-war period, the Netherlands enjoyed exceptionally favourable competitive conditions. Figure 30 shows the movement of relative GDP prices and relative export prices both expressed in a common currency. Over the period 1954 to 1978 relative export prices were unchanged (although there were fluctuations in the course of the period) while relative GDP prices grew at an average rate of 2 per cent a year. In section 2 it was shown that one would expect differences in overall inflation rates but the Dutch experience is quite unparalleled. The Netherlands were able to have an



FIGURE 30



inflation rate 2 per cent faster than the average for OECD while maintaining unchanged relative export prices. The relative constancy of export prices is to be expected given the competitive nature of export markets but it can be suggested that the explanation for what was happening was as follows: the Netherlands entered the 1950's with an undervalued exchange rate. As a result it was able to enjoy a strong trade performance and rapid growth of output. It was also able to afford large increases in pay in real terms without destroying exports. In the course of the 1960's cost competitiveness was being eroded but the benefits of the low exchange rate remained. By the end of the 1960's the Dutch economy had lost its competitive advantage and problems of economic management began to emerge. These problems were alleviated by the revaluation of the Deutschemark in 1969 and the balance of payments consequences were disguised by the growth of natural gas production.

We cannot explore that explanation further in this report. It is not presented as an established truth, it is simply presented as a plausible account of what happened. It has interesting parallels with what happened in the United Kingdom after the devaluation of 1949. If it is correct it can reasonably be argued that the successes of the 1950's and 1960's cannot be recaptured. An attempt to repeat them, for example by reducing the exchange rate, would, under present conditions, rapidly lead to inflation. The important point from these alternative explanations is that it would be wrong to assume that there is one single explanation for the relative decline in Dutch economic performance. (One might add the possibility that there were a succession of policy errors which simultaneously generated inflation and stagnation.) However we conclude by summarising the results of the report.

Four questions have been raised about exchange rate policy.

1. What effects can it have on inflation?
2. What restrictions does it impose on domestic policy?
3. What effects does it have on stabilisation policy?
4. What effects does it have on the real economy?

The answers suggested to these questions are as follows. Membership of a fixed exchange rate system sets limits to a country's rate of inflation. Under flexible exchange rates a country can choose its own rate of inflation. During the period of the Bretton Woods system the Netherlands tended to have a higher inflation rate than the rest of OECD. This was to be expected given the productivity conditions of the economy. Since 1971/72 the Dutch inflation rate has moved below that of the rest of the world. This result has followed from the link between the Guilder and the Deutschemark since Germany, as the dominant currency within the "snake" and the European monetary system, has chosen to set a low rate of inflation compared with the rest of the world. In principle the Netherlands could independently have chosen policies consistent with a low inflation rate without a formal link to the Deutschemark. However the evidence suggests that the link itself was

the main force making for a low inflation rate. There seems little doubt that the link between the Guilder and the Deutschemark "enforced" a low rate of inflation on the Netherlands. If the Netherlands attaches a high importance to low inflation the link should be preserved. It would however be possible for the Netherlands to achieve the same result by adopting a more flexible exchange rate system and directing its domestic policies towards a target for low inflation.

The theory suggests that a fixed exchange rate system imposes absolute limitations on monetary (and possibly on fiscal) policy for member countries whereas a flexible exchange rate system allows absolute freedom. In practice there was some freedom for all member countries under the Bretton Woods system and there has not been complete freedom under the flexible rate system. The Netherlands has moved from one adjustable peg system to another. One might have expected to see that its policies moved away from those of the non-snake currencies and moved closer to those of Germany. However the picture has been very much distorted by the growth of natural gas production and the resulting balance of payments surpluses. These surpluses allowed the Dutch to maintain a relatively expansionary monetary policy. In future, if the link between the Guilder and the Deutschemark is to be retained one would expect to see a reduction in monetary growth and in the fiscal deficit in the Netherlands. If the Netherlands chose a flexible rate and a low inflation rate it would have to impose similar constraints on itself.

On the question of stabilisation it was difficult to draw any firm conclusions both because the theory is equivocal and because the evidence either way is unconvincing. The Netherlands will have shared the general tendency in recent years for stabilisation to be less successful.

It can be said that the important question for exchange rate policy is its effects on the real economy. It seems fairly evident that there was an increase in the real exchange rate after 1973 which harmed the Netherlands economy. It may have been partly due to natural gas but it also seems to have been due to the link to the Deutschemark. The rise in the effective exchange rate involved a rise in the real exchange rate above its equilibrium level. Had the nominal exchange rate change been avoided the real exchange rate change could also have been avoided. Even if there are trade benefits from exchange rate stability they seem to have been more than offset by the loss of competitiveness.

One can therefore conclude that the relatively low inflation rate after 1973 was bought at the cost of lower output and higher inflation. However that does not provide evidence against the view that, in the long term, changes in the exchange rate have nominal effects but not real effects, especially in an economy with widespread indexation. Indeed by 1979 competitiveness seemed to have been restored. Therefore the

case for changing the exchange rate had largely disappeared. That leaves open the question of whether it would be worthwhile maintaining greater flexibility against the Deutschemark in future. Since shocks like further oil price increases cannot be ruled out and since the institutional response to such shocks is likely to be different in the Netherlands from Germany it would seem wise to retain the option of breaking the link with the Deutschemark.

On the question of whether exchange rate policy could be used as an instrument of industrial policy it seemed that other methods would operate more efficiently if the case for intervening were established.

ANNEX

SOURCES OF INFORMATION FOR FIGURES

Figure 1	Bilateral exchange rate with dollar Source: International Financial Statistics	1964-79
Figure 2	Bilateral exchange rate with DM Source: London Business School transformation of IFS data	1964-79
Figure 3	Multilateral exchange rate Source: LBS Exchange Rate data bank	1963-79
Figure 4	Annual inflation rates of consumer prices, Netherlands and the world Source: LBS transformation of OECD Main Economic Indicators (MEI) data	1965-79
Figure 5	Annual wholesale price inflation rates Netherlands and the world Source: As Figure 4	1965-79
Figure 6	Annual consumer price inflation rates Netherlands and Germany Source: As Figure 4	1964-79
Figure 7	Annual wholesale price inflation rates Netherlands and Germany Source: As Figure 4	1964-79
Figure 8	Percentage Deviations of Dutch relative money stock (M3) in common currency from its historical trend Source: As Figure 4	1964-79
Figure 9	Annual percentage growth of Money stock (M3) and 1951-78 Fiscal Deficit as a proportion of nominal GNP Source: LBS Transformation of data from IFS Yearbook	
Figure 10	Percentage Deviations of industrial production from trend growth rates, Netherlands and the world Source: As Figure 4	1963-79
Figure 11	Percentage Deviations of industrial production from trend growth rates, Netherlands and Germany Source: As Figure 4	1963-79
Figure 12	Four quarter Moving Average of Seasonally Adjusted Natural gas production Source: OECD Main Economic Indicators	1967-79
Figure 13	Visible Trade Balance (Exports fob-Imports cif) Source: OECD Main Economic Indicators	1964-79

- Figure 14 Relative Trade Balance (Exports/Imports) 1964-79
Netherlands relative to world
Source: As Figure 4
- Figure 15 Four quarter moving average of seasonally 1964-79
unadjusted Balance of Payments
Source: LBS transformation of MEI data
- Figure 16 Relative hourly earnings expressed in common 1968-77
currency, Netherlands to Germany for Basic
Metal Industries
Source: LBS transformation of International Labour
Office Year Book of Labour Statistics 1978
- Figure 17 Relative hourly earnings expressed in common 1968-77
currency, Netherlands to Germany for Industrial
Chemicals
Source: As Figure 16
- Figure 18 Shares of Government current expenditure and 1950-78
investment expenditure in nominal GNP
Source: As Figure 9
- Figure 19 Relative GNP at constant 1975 prices 1963-78
Source: LBS transformation of IFS National
Accounts data
- Figure 20 Relative Unemployment, Holland and OECD world 1956-78
Source: OECD Labour Force Statistics
- Figure 21 Relative industrial production, Holland to world 1964-78
Source: OECD Main Economic Indicators
- Figure 22 Effective Exchange Rate and Wholesale Price 1963-79
Competitiveness
Source: LBS Exchange Rate databank
- Figure 23 Ratio of industrial production, Netherlands 1964-79
to Germany
Source: OECD Main Economic Indicators
- Figure 24 Relative Unit Labour Cost in common currency 1964-79
Netherlands to world
Source: EEC, Directorate General for Economic and
Financial Affairs
- Figure 25 Relative Unit Labour Cost in common currency 1964-79
Netherlands to Germany
Source: As Figure 24
- Figure 26 Relative Finished Goods Prices in common 1960-78
currency, Netherlands to Germany
Source: LBS Transformation of data from United
Nations Monthly Bulletin of Statistics

- Figure 27 Relative Textiles prices in common currency, Netherlands to Germany 1960-78
Source: As Figure 26
- Figure 28 Relative Basic Materials prices in common currency, Netherlands to Germany 1960-78
Source: As Figure 26
- Figure 29 Index of Employment in Manufacturing Industry 1950-78
Source: As Figure 9
- Figure 30 Relative GDP prices and relative export prices in common currency 1954-78
Source: As Figure 24

ENKELE GEDACHTEN OVER NEDERLAND, TOEKOMST
EN WERELDECONOMIE

F. Racké

<u>INHOUDSOPGAVE</u>	<u>Blz.</u>
1. <u>Inleiding</u>	205
2. <u>Verrassingen</u>	206
3. <u>De staat niet in staat</u>	208
4. <u>Situatie in Engeland</u>	210
5. <u>Thematisering van Buitenlandse Zaken en Ontwikkelings- samenwerking</u>	212
6. <u>Regionalisme versus mondialisme</u>	215
7. <u>Institutionele verbeteringen</u>	218
8. <u>Internationalisering versus nationalisering</u>	220

"Bedenk wel. het wat, maar bedenk nog meer het hoe"

Goethe

1. INLEIDING

Economie is maakwerk, mensenwerk, cultuur. Bepaalbaar dus, zowel op het niveau van interpretatie en wetenschappelijke theorie als op dat van de fysieke werkelijkheid zelf. Van de wisselwerking tussen deze beide niveaus, van de wijze waarop en de mate waarin ideeën gerealiseerd (kunnen) worden, omgezet in werkelijkheid, hangt de toekomst af.

Het gaat dus om een bestuurlijk probleem dat studie vereist van bepaalbaarheidsfactor(en) in het economisch proces, van besluitvorming en instrumenten en instituten die van daar uit de relatie met de werkelijkheid leggen. De economische subjecten zouden wat meer tot object van studie gemaakt moeten worden. Op een dergelijke manier greep krijgen op toekomstige ontwikkelingen doet recht aan de economie als cultuurverschijnsel, terwijl de "klassieke" economie die economische processen te veel als natuurverschijnsel bestudeert, op zoek naar wetmatigheden en voorspelbaarheid. En zonder veel succes.

2. VERRASSINGEN

Voorspelbaarheid van internationale economische ontwikkelingen neemt eerder af dan toe. Wetenschap, staten, ondernemingen, en internationale organisaties ontplooiën ongeëvenaarde activiteit om meer zicht en greep te krijgen op de toekomstige gang van zaken, maar worden steeds sneller door de werkelijkheid achterhaald en blijken bovendien zelf een bron van onvoorspelbaarheid geworden. Zij dynamiseren niet alleen de economische werkelijkheid maar ook het beeld daarvan, zonder bij te dragen tot bestuurbaarheid of beheer van de wereldeconomie. De toekomst blijft dus een verrassing.

Tot die conclusie moeten ook de wereldmodellenbouwers komen, zoals blijkt uit het verslag van drs. Hartog en prof. Rademaker in ESB van 30 november 1977 van de vijfde conferentie over wereldmodellen, die van 26-29 september 1977 werd georganiseerd door het International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA) te Baden (Oostenrijk).

Opmerkelijk in dit verslag is, dat, voor grotere voorspelbaarheid en bestuurbaarheid van internationale economische processen, wordt gepleit voor meer aandacht voor institutionele en subjectieve aspecten van de werkelijkheid. De betekenis van modellen als verrekijkers in de tijd, blijkt in dit opzicht beperkt, aangezien het toekomstbeeld daarin "verrassend snel" verandert en de mathematische beschrijvingen van de internationale economische werkelijkheid als een mechanistisch proces "zelden concrete beleidsrelevante uitkomsten leveren".

Om de praktische waarde van de wereldmodellen nog enigszins te redden, worden meer aspecten van de werkelijkheid in de modellen opgenomen, en wordt bijvoorbeeld "met het oog op de ontwikkeling van de derde wereld (...) veel meer uitvoerig aandacht geschonken aan economische aspecten van winning, produktie, wereldhandel, inkomens e.d." en "worden ook pogingen ondernomen om ook huisvesting, gezondheidszorg, onderwijs enz. in de beschouwingen te betrekken". Maar dan blijkt dat "institutionele factoren (...) de grootste belemmeringen vormen voor het verbeteren van de toestand van de wereld", en dat "de belangrijkste begrenzingen niet economisch, technisch en agrarisch van aard zijn, maar institutioneel, dat wil zeggen bepaald door bestaande organisatievormen, gedragspatronen enz."

De beide auteurs vinden dan ook dat voor beter inzicht in en grotere bestuurbaarheid van de wereldeconomie meer aandacht zou moeten worden besteed aan institutionele vraagstukken en subjectieve factoren, zoals beleid, planning, informatie, interpretatie en verwachtingen, die bij de internationale besluitvorming een rol spelen, maar zich moeilijk laten kwantificeren en niet voldoen aan de criteria die gelden voor de selectie van de werkelijkheid die in modellen wordt opgenomen. Deze, bij nader inzicht toch vitale aspecten van de werkelijkheid zullen dus op andere wijze moeten worden bestudeerd.

Dit alles laat wél enige vragen open met betrekking tot de rol die kwantitatieve onderzoekmodellen nog kunnen spelen bij het zoeken naar grotere voorspelbaarheid van de internationale economische gang van zaken, nu blijkt dat de belangrijkste "begrenzing" juist schuilt in het streven naar en de mogelijkheid om begrenzingsen te doorbreken. Naarmate de technologiecomponent in het economisch proces toeneemt en uitvindingen op dit gebied steeds weer onverwachte wendingen of versnellingen in de economische ontwikkeling aanbrengen, wordt het onverwachte meer en meer bepalend voor de toekomst. Bovendien lijken de selectiecriteria, waar de werkelijkheidsaspecten aan moeten voldoen voor zij in een model kunnen worden toegelaten, eerder ontleend aan vereisten van intern-formele aard dan aan de noodzaak om extern-materieel relevant te zijn, waardoor het beeld van de werkelijkheid in die modellen iets kunstmatig krijgt. Alsof de economische en politieke werkelijkheid "logisch consistent" is bijvoorbeeld. Door deze accentuering van het formele gaat de relatie van de modellen met de werkelijkheid lijken op die van kunst met de werkelijkheid. De modellen worden kunst en een IIASA-conferentie een "conceptual art"-tentoonstelling, waar meer staaltjes van wetenschapkunde worden geëxposeerd, dan dat een bijdrage wordt geleverd aan de voorspelbaarheid van de werkelijkheid.

Het zou veel reëler zijn om de wetenschappelijke aandacht te richten op mogelijke openingen in begrenzingsen en zodoende tevens - voor zover resultaat een afgeleide is van inspanning - wegen te vinden om tot beter beheer en bestuur van de wereldeconomie te komen. Bovendien zou meer aandacht voor internationale besluitvorming en de (subjectieve) factoren die daarbij een rol spelen, niet alleen beter inzicht verschaffen in factoren die van werkelijk belang zijn voor beheer en bestuur van de internationale economie, maar ook in mogelijkheden voor beleidsmatige beïnvloeding en het realiseren van gewenste veranderingen, en dus voor een meer actief en gericht voorspelbaar maken.

3. DE STAAT NIET IN STAAT

Wat de institutionele begrenzungen betreft, speelt tevens een ontwikkeling mee die te maken heeft met toenemende internationalisering van de economie, de afnemende betekenis van de staat in dat proces en de daarmee gepaard gaande groeiende betekenis van de internationale ondernemingen als bepalende acteurs daarin.

Het overheidsbeleid blijkt in de praktijk slechts een bescheiden bepalbaarheidsfactor te zijn.

Hoewel er sprake is van toenemende overheidsbemoeienis met het economisch gebeuren en er zelfs stemmen opgaan die de vrijheid in gevaar achten, laat de economie zich in feite steeds moeilijker schikken in het door de overheid gevoerde beleid. "Politiek is een poging om greep te krijgen op de economie, maar politici zijn in de praktijk maar al te vaak bezig autonome economische processen te 'verkopen'", aldus Dick Bol in de Internationale Spectator van september 1977.

Nationaal blijkt de politiek al nauwelijks in staat om economische ontwikkelingen te besturen, maar internationaal zijn daarvoor nog veel minder mogelijkheden. Dat kan alleen via intergouvernementele besluitvorming en die toont weinig bestuurskracht. Staten kunnen economische processen (de markt) hooguit zodanig beïnvloeden dat hun verhouding tot andere staten verbetert, maar niet in eigenlijk economische zin. Dat wil zeggen, zij kunnen de locatie van economische activiteit mede bepalen, maar niet de economische werkelijkheid zelf.

Samenwerking tussen staten wordt meer door overwegingen van geo-politiek bepaalde internationale machtsverhoudingen geïnspireerd dan door overwegingen van wereld-economische aard. De hieruit voortvloeiende besluitvorming registreert, formaliseert en legitimeert bestaande verhoudingen en moet realistisch zijn op straffe van nietigheid. Zodoende blijft dit soort besluitvorming afgeleid van de werkelijkheid in plaats van andersom en ook passief ten opzichte van de economische verhoudingen. Ambtelijke besluitvorming handelt over de economische werkelijkheid terwijl ondernemingsgewijze besluitvorming werkelijkheid is. Die achterstand kunnen regeringen, zo zij het al met elkaar eens worden, moeilijk inhalen. Regeren is meer vooruitzien dan vooruit doen.

Inderdaad lijkt de rol van de staat in de zich snel internationaliserende economie eerder af dan toe te nemen. Juist naarmate de overheid zich intensiever met de economie bemoeit en zich daarbij - uiteraard - met de nationale economie vereenzelvigd, verliest zij haar greep op een proces dat al lang niet meer door nationale grenzen wordt bepaald en neemt ondernemingsgewijze besluitvorming het voortouw. Want de transnationale ondernemingen zijn er beter in geslaagd hun besluitvormingsstructuren aan te passen aan de internationalisering van de economie en bestuurskracht te ontwikkelen zonder vaste territoriale begrenzing en bindingen.

Als de staat wat dit betreft niet geheel obsoleet wil worden, zullen aanvullende institutionele voorzieningen nodig zijn die intergouvernementeel beleid en ondernemingswijze internationale activiteit met elkaar in overeenstemming kunnen brengen. Dan zal de bestuurbaarheid kunnen worden vergroot en beter kunnen worden ingespeeld op de verrassingen die de toekomst nog in petto heeft. "Wie de verre toekomst wil verkennen", zo besluiten drs. Hartog en prof. Rademaker hun belangwekkende artikel, "zou zich dus vooral moeten verdiepen in de institutionele consequenties van 'onvoorziene' gebeurtenissen". Daarbij moet de nadruk liggen op hoe het onverwachte te verwachten, in plaats van te voren te bepalen wat te verwachten.

Het overheidsbeleid zal zich dus allereerst moeten richten op institutionele voorzieningen voor een verrassende toekomst. Prioriteit dus voor HOE toekomstige ontwikkelingen opgevangen en begeleid kunnen worden en niet voor WAT die toekomstige ontwikkelingen zouden moeten zijn. Die zijn immers onvoorspelbaar en vanuit de overheid nauwelijks te bepalen. Daarvoor zullen ook in Nederland institutionele hervormingen nodig zijn. Enerzijds om de interdepartementale besluitvormingsstructuur zodanig aan te passen dat binnen- en buitenlands economisch beleid beter geïntegreerd kan worden en anderzijds om een internationaal verantwoordingsforum te creëren waar de ondernemingen zich voor de (inter)nationale gemeenschap kunnen en moeten verantwoorden voor hun beleid. Daarbij kan het tot (wederzijdse) toetsing komen van besluitvorming in de (inter)nationale politiek en in de ondernemingen. Als de staat een rol wil blijven spelen in de (inter)nationale economie en zijn verantwoordelijkheid ten opzichte van de gemeenschap wil kunnen blijven waarmaken, zal hij in zijn functioneren aangepast moeten worden aan de transnationale werkelijkheid. Internationalisering van de eigen besluitvorming en institutionalisering van de relatie met de dominante acteurs in de wereld economie lijken daartoe een bijdrage te kunnen leveren.

Om een effectief beleid te kunnen voeren is immers verruiming van de capaciteit tot geïntegreerde besluitvorming noodzakelijk.

4. SITUATIE IN ENGELAND

Hoe het daarmee bijvoorbeeld in het Verenigd Koninkrijk staat, blijkt uit een onderzoek dat "the Select Committee on Overseas Development" in januari 1978 naar aanleiding van een uitgebreid onderzoek naar de wisselwerking tussen nationaal economisch beleid, handelspolitiek en de ontwikkelingssamenwerking bij de beleidsbepaling in Whitehall. De interdepartementale besluitvorming die voor een evenwichtig beleid nodig is, functioneert volgens het Committee redelijk waar het korte termijn belangentegenstellingen tussen nationaal en internationaal beleid betreft, maar ontbreekt waar het de lange termijn doelstellingen betreft. Gegeven het strategisch karakter van beide beleidsprocessen is een coördinatie voor langere termijn besluitvorming noodzakelijk. Wat dat aangaat heeft het Committee "been quite unable to establish any capacity or administrative arrangements for long term strategic inter-departmental liaison on foreign economic policy: much less have they been able to establish the means by which British foreign economic policy is coordinated with British domestic economic policy".

Het ontbreken van een dergelijke overlegstructuur heeft de ontwikkeling van een samenhangend lange termijnbeleid belemmerd en een beleid bevorderd dat is gebaseerd op korte termijnoverwegingen. Dit "explains the reactive and defensive nature of much of the UK's policy" jegens ontwikkelingslanden.

Wat het gewenste handelsregime met ontwikkelingslanden betreft, stelt het Committee de toenemende wederzijdse afhankelijkheid van geïndustrialiseerde en ontwikkelingslanden voorop alsook het feit dat "the importance of the ldc's as producers and consumers will increase".

Ter illustratie hiervan rekent het Committee voor dat "about a quarter of British exports now go to ldc's and it is estimated that 1 per cent drop in our exports to them would result in a loss of about 10.000 jobs in the UK". Maar "by the same token, a contraction in the value of ldc's exports to the UK will normally be associated with an even larger proportionate fall in employment. The resultant shortage of foreign exchange may act as a serious impediment to further development". Vandaar de theorie dat een mogelijke "way out of the current stagflation in the western economies is to increase trade with the ldc's".

Het Committee signaleert op dit punt twee scholen, een optimistische en een pessimistische. De optimisten zien in snelle initiatieven van ontwikkelingslanden winst voor geïndustrialiseerde landen, die nog wordt vergroot "if the rich countries cease to protect - or even consciously abandon - lines of production in which they are currently uncompetitive with efficient ldc producers". Herstructurering en gedifferentieerde handelspolitiek waarin "aid and trade strategy" geïntegreerd worden, door bijvoorbeeld "to use aid to maximise the chances that late starters can share in the trade benefits".

Pessimisten zien meer nadelen, zoals een zich ontwikkelend complementariteitsbeginsel waarbij ontwikkelingslanden eenzijdig afhankelijk blijven van de economische structuren in geïndustrialiseerde landen en zich daar niet los van kunnen maken voor het te laat is. Bijvoorbeeld in het geval van grondstoffenproducenten die tot die functie beperkt blijven tot hun grondstoffenrijkdom is uitgeput. Maar ook speelt bij de pessimisten de werkgelegenheidssituatie in eigen land een rol. Vandaar hun voorkeur voor een basic needs approach en bevordering van self reliance in ontwikkelingslanden.

Het Committee kiest niet, maar constateert tegelijk met spijt dat ook de Britse regering niet kiest. De regering kan dat ook niet omdat haar de gegevens ontbreken voor een juiste afweging, en ook geen onderzoek daarnaar kan instellen. Het "Committee do not think that the existing machinery in Government is, under its present form, capable of such an examination or of an examination of the policies of other countries or organisations".

Hoewel er een dringende noodzaak is "to develop and define a coherent overseas policy in which policies for aid, trade and industrial strategy are part of a single whole", ontbreekt daartoe de mogelijkheid geheel. Zelfs al zou zulk een beleid geformuleerd worden dan heeft het Foreign and Commonwealth Office, coördinerend departement op dit gebied, "insufficient capability or sensitivity to service such a policy, were it to exist".

5. THEMATISERING VAN BUITENLANDSE ZAKEN EN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Tot zover de situatie in het Verenigd Koninkrijk. In Nederland is die echter niet veel beter. De internationale economische beleidsbepaling geschiedt verspreid over de vakdepartementen en blijft afgeleid van nationaal beleid waarvoor die departementen in eerste instantie verantwoordelijk zijn.

Door het ontbreken van een meer functionele indeling van het ministerie van Buitenlandse Zaken dat het aangewezen instrument zou moeten zijn voor een gecoördineerd en geïntegreerd beleid op het gebied van de internationale (economische) betrekkingen, is de ontwikkeling van een thematisch-inhoudelijke en functionele expertise ernstig belemmerd en is de internationalisering van overheidsbeleid in overwegende mate door de vakdepartementen ter hand genomen. Wellicht zou het ontstaan van de directies internationale zaken op de vakdepartementen geweten kunnen worden aan het ontbreken van thematisch georiënteerde directies op het ministerie van Buitenlandse Zaken. Van oudsher is BZ beïnvloed door de Buitenlandse Dienst, hetgeen een meer formele dan materiële oriëntatie aan de werkzaamheden aan het ministerie van Buitenlandse Zaken heeft gegeven.

Illustratief in dit verband is dat bij het uitbreken van de Tweede Wereldoorlog het ministerie slechts één directie rijk was, de Directie van het Protocol, met als belangrijkste taak de "briefwisseling tussen de Koningin en vreemde vorsten en staatshoofden". Politieke betrekkingen "met vreemde Mogendheden" werden behandeld door de "Afdeling Diplomatieke Zaken".

De oorlog bracht in deze opzet wel enige wijzigingen. De "Afdeling Diplomatieke Zaken" werd verheven tot "Directie Politieke Zaken" en de chef van deze directie werd "plaatsvervanger van den Minister van Buitenslandsche Zaken". Ook werd een Directie van Economische Zaken opgericht, belast met "zaken op handels-, landbouw-, algemeen economisch of financieel gebied, welke de betrekkingen van het Koninkrijk met vreemde landen betreffen. Tentoonstellingen op economisch gebied en jaarbeurzen in het buitenland. Internationale zaken van industrieelen eigendom. Internationale petroleumzaken en internationale opiumzaken".

Bij verdere uitbouw van het ministerie werd deze in beginsel thematische opzet echter verlaten en werd een (formeler) localiteitsbeginsel geïntroduceerd op grond waarvan de plaats waar een bepaalde zaak aan de orde is, land, regio of internationale organisatie, het onderscheidende criterium vormde voor de organisatorische opbouw van het ministerie. Voor het onderhouden van bilaterale diplomatieke betrekkingen wellicht adequaat, maar voor het internationale beleid op (inhoudelijke) deelterreinen van overheidsbeleid minder geschikt.

Deze onderwerpen kwamen veelal in multilaterale kaders aan de orde en met name in internationale organisaties, de waarvan oprichting gepaard ging met daarbij passende afdelingen en directies ten departemente. Hierdoor is een beleid ontstaan gericht op versterking van bepaalde

internationale organisaties en is de bemoeienis van het ministerie van Buitenlandse Zaken nogal formalistisch gehouden. Het EG-beleid is hiervan een goed voorbeeld. De Directie Integratie Europa bijvoorbeeld toetst het beleid van de vakdepartementen niet inhoudelijk, maar op het effect op de Europese samenwerking. Structuurbevestigend dus, zonder bewust inhoudelijk beleid.

Geleidelijk echter ontstaat behoefte ook materiële invloed uit te kunnen oefenen en worden pogingen ondernomen thematische organisatievormen door de plaatsgevonden competenties heen te vlechten. De oliecrisis van eind 1973 heeft daartoe een aanzet gegeven met de zogenaamde "olie-contactgroep", die echter slechts tijdelijk heeft gefungeerd als instrument voor crisismanagement.

De verslechterde economische situatie in de geïndustrialiseerde wereld en de sterk veranderende positie van de ontwikkelingslanden in de internationale economische betrekkingen vragen echter om een sterk geactiveerde overheidsbemoeienis in materiële zin. Een aantal ontwikkelingslanden, door zich in de OPEC te verenigen, heeft bijvoorbeeld een zodanige wijziging kunnen aanbrengen in hun verhouding tot de geïndustrialiseerde landen dat van enigerlei ontwikkelingsrelatie geen sprake meer kan zijn. Al of niet daarmee in verband te brengen versnelde ontwikkeling van een aantal andere ontwikkelingslanden heeft ertoe geleid dat zij op een aantal markten concurrerend zijn geworden en dat ook hier geen ontwikkelingsrelatie gevoeld wordt bij de publieke opinie. De ongunstige situatie in de geïndustrialiseerde landen versterkt de noodzaak van een defensieve reactie daartegen en legitimeert deze bovendien in binnenlands politieke termen. De werkgelegenheidssituatie maakt dat concurrentie eerder als marktverstoring wordt ervaren en dat gerichte tegenmaatregelen nodig geacht worden. Een actief overheidsbeleid zal dus in de huidige interdepartementale overlegverhoudingen op ons afkomen vanuit de defensieve nationale (of regionale in het kader van de EEG) beleidsoverwegingen.

Zoals aangegeven, wordt dit beleid dus gerechtvaardigd op grond van interne overwegingen terwijl BZ en Ontwikkelingssamenwerking juist externe argumenten hanteert. De discussie wordt daardoor bemoeilijkt. Gegeven de eerste verantwoordelijkheid van de regering voor de nationale situatie zullen buitenlandse en ontwikkelingspolitieke overwegingen niet prevaleren en dreigt het beleid ten aanzien van ontwikkelingssamenwerking ontkracht te worden. Heroriëntatie van dit beleid is derhalve noodzakelijk, waarbij de structurele ontwikkelingssamenwerking losgemaakt wordt van de eigenlijke ontwikkelingssamenwerking in engere zin. "Differentiatie van beleid en instrumenten".

De doelstelling kan voor beide beleidsrichtingen gelijk blijven, maar de methode en argumentatie kan verschillen. Zo zou de structurele ontwikkelingssamenwerking nagestreefd kunnen worden middels een beleid gericht op optimale internationale samenwerking en gebaseerd op rationale en zakelijke overwegingen die gestalte geven aan de internationale

belangen. Hiermee kan het contact tussen interne en externe belangen hersteld worden. Daarnaast kan het klassieke ontwikkelingsbeleid behouden blijven alsmede de electorale steun daarvoor. Dit laatste is nodig omdat alleen dan gerealiseerd kan worden dat de doelstellingen van ontwikkelingssamenwerking in belangrijke mate bepalend zijn voor de wijze waarop het beleid ten aanzien van internationale samenwerking gestalte krijgt. De regering heeft allereerst verantwoordelijkheid voor de nationale situatie, in de tweede plaats ook voor de internationale situatie en ten slotte (vrijwillig) voor de ontwikkelingslanden. De tweede verantwoordelijkheid moet de eerste en de derde met elkaar verzoenen. Vanuit de eerste verantwoordelijkheid wordt nu een beleid ten aanzien van het internationale milieu geformuleerd; het is nodig ook vanuit ontwikkelingssamenwerking aan te geven wat optimale internationale samenwerking vereist.

Hierbij zullen de problemen allereerst geïnternationaliseerd moeten worden. Nationale problemen zijn internationale problemen. Hiertoe is thematisering nodig, en geïntegreerde besluitvorming op het gebied van de internationale economische betrekkingen, zodat nationaal beleid internationaal consistent kan worden gemaakt. Want daar komt het in eerste instantie op aan: het laten vallen van de binnenlandse prioriteit en het loslaten van de territoriale bepaaldheid van het beleid. Een van de belangrijkste kenmerken van de naoorlogse ontwikkeling betreft juist de internationalisering van de economie waardoor de ondernemingsgewijze besluitvorming is gaan prevaleren en de rol van de staat tot die van grensrechter is gereduceerd.

6. REGIONALISME VERSUS MONDIALISME

De beleidsbepaling in Nederland op het gebied van de internationale (economische) betrekkingen is echter steeds geografisch bepaald geworden.

De ongebonden onbepaaldheid van de vooroorlogse buitenlandse politiek werd weliswaar vervangen door een actief engagement, maar meteen ook ingebed in regionale verbonden van westerse traditioneel geïndustrialiseerde landen. Een wereldwijd beleid was nauwelijks nog aan de orde, en zo was het waar het de economische betrekkingen met de buitenwereld betreft. Het was de tijd van wederopbouw van de eigen economie, de éénwording van Europa, en van Atlantische solidariteit. Daarbij stond de nationale economie en binnenlands economisch beleid voorop bij de bepaling van het buitenlandse ecomisch beleid ook al werd de nationale economie in toenemende mate bepaald door de internationale economische ontwikkelingen.

We zien dus - ondanks het laten varen van de neutraliteit - een primaat van de interne economische politiek ten aanzien van een proces dat niet alleen in toenemende mate grensoverschrijdend werd, maar dat ook elke poging tot geografische afbakening tart. We zien ook, mede op basis daarvan, een oneigenlijke geografische begrenzing van het beleid ten aanzien van een proces dat in werkelijkheid steeds meer een transnationaal karakter krijgt. Dit moest op den duur wel tot moeilijkheden leiden, zoals gebrek aan afstemming op internationale ontwikkelingen, waardoor de plaats van Nederland in de wereld verzwakte en export performance verminderde.

Het eerder aangehaalde Britse voorbeeld heeft laten zien dat de nationale overheid inherent een geringe bepaalbaarheidsfactor is voor internationale economische ontwikkelingen en met het vervagen van het onderscheid tussen de interne en externe economie ook voor de nationale economische situatie. De incapaciteit tot integratie van interne en externe beleidsoverwegingen resulteert begrijpelijkerwijs in een primaat van het interne beleid, mede ook omdat politieke verantwoordelijkheden daarop zijn toegesneden. Het resultaat is een beleid met een oneigenlijk (nationaal of regionaal) begrensde actieradius, te weinig wereldwijd, kortzichtig zowel in tijd als in plaats. Slecht voor eigen land en slecht voor ontwikkelingslanden, waar de sleutel tot de toekomst van de wereldeconomie verborgen ligt.

De eerder genoemde "structurele ontwikkelingssamenwerking" met een sterk objectiverend karakter - optimalisering van de internationale (wereldwijde) economische ontwikkeling - zou kunnen bijdragen tot de zeker ook voor Nederland noodzakelijke ontgrenzing van het economisch beleid. Het belang van de handel met ontwikkelingslanden is evident. Misschien ligt hier wel het centrale beleidsvraagstuk, "the single most important issue" waar het de toekomstige economische ontwikkeling betreft.

Ontwikkelingslanden gaan steeds meer fabrikaten exporteren. In 1955 bestond hun uitvoer voor rond 90% uit grondstoffen. Nu is het aandeel van fabrikaten in de export van ontwikkelingslanden (exclusief de olieproducerende) meer dan 40%. Er is sprake van een centrifugale ontwikkeling van de industriële produktie in de wereld.

Desondanks blijft het aandeel van ontwikkelingslanden in de wereld-exportmarkt bescheiden. In 1976 bedroeg dat nog geen 7%, in 1955 4%. Er is dus nog ruimte voor verdere groei. Verdere groei is ook noodzakelijk, omdat de toenemende zware schuldenlast van ontwikkelingslanden uiteindelijk natuurlijk alleen maar kan worden weggewerkt door exportgerichte economische groei. Schuldenlast en exportpromotie van ontwikkelingslanden zijn complementair en versterken elkaar.

Die schuldenlast is overigens aangegaan om in het licht van de sinds 1973 opgetreden prijsverhogingen van aardolie niet op importen uit industrielanden te hoeven verminderen. Deze grotendeels via het internationale particuliere bankwezen geleende fondsen hebben dus niet alleen deze importen blijvend mogelijk gemaakt, maar ook dus, exporten van de geïndustrialiseerde landen. Sommige schattingen geven aan dat deze continuering van het importniveau van ontwikkelingslanden een vol procent toevoegde aan de groeicijfers van geïndustrialiseerde landen gedurende de recessie van 1974-1975. Hieruit blijkt wel hoe belangrijk handel met ontwikkelingslanden kan zijn, te meer daar blijkt dat ontwikkelingslanden meer importeren dan exporteren, en dat de vraag daar sneller toeneemt dan in de geïndustrialiseerde landen waar zo langzamerhand van verzadigingsverschijnselen sprake is. De ontwikkelingslanden namen in 1973 nog slechts 17% van de uitvoer van de industrielanden voor hun rekening, in 1976 al meer dan een derde. De EEG profiteerde hier nog het meest van.

Gedurende de periode 1971-1978 groeide de invoer van OESO-landen vanuit alle ontwikkelingslanden sneller dan de onderlinge OESO-handel: invoer uit ontwikkelingslanden groeide per jaar met 25,5%, invoer uit alle landen groeide per jaar met 19,4%. Deze groei voor wat de ontwikkelingslanden betreft had in feite echter voornamelijk betrekking op de OPEC-landen. De handel met niet-OPEC-ontwikkelingslanden vertoont sedert het begin van de jaren '70 voor de OESO een overschot, bijvoorbeeld in 1975 \$ 22 mrd., in 1978 \$ 26 mrd.

Terwijl de invoer van verwerkte produkten door OESO-landen in 1977 slechts voor 9% (voor wat de EG betreft ligt dit percentage op 6.1% in 1977 tegen 3.6% in 1970) afkomstig was uit ontwikkelingslanden, namen dezelfde landen maar liefst 27.1% van de totale uitvoer van verwerkte produkten uit OESO-landen voor hun rekening. Hieruit blijkt dat de ontwikkelingslanden voor OESO-landen veel belangrijker zijn als afnemer van verwerkte produkten dan als aanbieder van die produkten.

De olie-importerende ontwikkelingslanden bieden de EEG een grotere markt voor EG-exporten dan Japan en de VS te zamen.

Oriëntatie op die markt is dus van groot belang. Concentratie op de EEG of andere geïndustrialiseerde landen zal dus niet zo makkelijk bijdragen tot verbetering van de economische positie van Nederland in de wereld. Ook het Interfuturesrapport van de OESO pleit voor een mondialisering van de beleidsruimte en een ont-regionalisering van de handelsbetrekkingen. Zonder grenzen, zowel tussen noord en zuid als tussen regionale noord-zuid blokken, ziet de toekomst er voor allen het beste uit. Niet alleen economisch, maar ook politiek.

7. INSTITUTIONELE VERBETERINGEN

Maar voordat wordt bepaald welk beleid gevoerd wordt om verbetering te brengen in toekomstvooruitzichten voor de Nederlandse economie in de wereld, moet ervoor gezorgd worden dat er beleid gevoerd kan worden. Daartoe, lijkt mij, zou allereerst, naar analogie van hetgeen in Engeland is gedaan, een onderzoek ingesteld moeten worden naar de wijze waarop in de Haagse besluitvorming belangen van interne en externe aard met elkaar in overeenstemming gebracht worden. Wellicht zou het tevens mogelijk zijn te bezien of het niet beter is de huidige versnipperde beleidsbepaling over een aantal departementen te bundelen en te concentreren in één ministerie voor internationale economische politiek. Voor een land als Nederland dat zó afhankelijk is van internationale ontwikkelingen is het niet langer verantwoord een beleid te voeren dat in de eerste plaats op de binnenlandse situatie is gericht en de wereldeconomie als *deus ex machina* beschouwd, waarnaar wel verwezen kan worden maar waaraan niets gedaan kan worden. Wat er aan buitenlands economisch beleid wordt gevoerd, is sterk afgeleid van het interne economische beleid. Die volgorde zou omgekeerd moeten worden. Hiertoe is het nodig dat een bewindsman hiervoor politiek verantwoordelijk is. Een ministerie van buitenlandse economische betrekkingen zou kunnen worden samengesteld uit de BEB van EZ, BFB van Financiën, DGIS en DGES van BZ, en IEA van Landbouw en Visserij.

Een van de 14 stellingen van Den Uyl stelt dat de meest voor de hand liggende remedie ter bestrijding van de onderbezetting van het productieapparaat in de geïndustrialiseerde landen is een grootscheepse bevordering van de koopkrachtige vraag van de ontwikkelingslanden. Daarbij dient zowel gedacht te worden aan een vergroting van de officiële hulp volgens DAC-normen als aan de stabilisering van de prijzen van de exportprodukten van de ontwikkelingslanden. Socialistische partijen en regeringen dienen zich met alle kracht daarvoor in te zetten. Zelfs een verdubbeling van de officiële hulp (thans 0,3% van het BNP) van de OECD-landen zou geen zodanige vergroting van de wereldhandel betekenen dat daarmee een voldoende herstel van de wereldhandel het gevolg zou zijn. Stabilisering van de prijzen van exportprodukten van de ontwikkelingslanden via STABEX en het Gemeenschappelijk Fonds is nodig, maar betekent tegelijkertijd een verhoging van de invoerprijzen van de geïndustrialiseerde landen en zal daar dus tot een verlaging van het reëel beschikbare inkomen leiden.

Zo'n beleid, dat via beïnvloeding van de internationale situatie de nationale situatie tracht te verbeteren, vereist een geïntegreerde besluitvorming hetgeen met de huidige institutionele verhoudingen niet mogelijk is. Het rapport van het Britse Select Committee stelt overduidelijk dat zulks "explains the reactive and defensive nature of much of the UK's policy" jegens de ontwikkelingslanden.

Uit het bovenstaande blijkt nog eens dat vóór het aangeven van welk beleid gevoerd moet worden, gericht op versterking van de internationale positie van de Nederlandse industrie, het noodzakelijk is aan te

geven hoe dat beleid vorm gegeven en ten uitvoer gelegd kan worden. Hiervoor zullen (nieuwe) institutionele voorzieningen nodig zijn die enerzijds de bestuurlijke capaciteit van de overheid versterken en aanpassen middels integratie van intern en extern economisch beleid, zodat nationaal beleid internationaal consistent kan worden, anderzijds de actieradius van overheidsbeleid uitbreiden door integratie of coördinatie met ondernemingsgewijze besluitvorming.

Vooraf dat laatste zal op grote moeilijkheden stuiten. De territoriaal bepaalde soevereiniteit is een grote beperking voor de bestuurscapaciteit van de staat over een proces dat niet territoriaal bepaald is.

De grote internationale ondernemingen zijn erin geslaagd een vorm van functionele soevereiniteit te ontwikkelen waarmee het zwaartepunt van de besluitvorming zich nog verder ten gunste van hen verlegt. Meer dan een kwart van de wereldhandel vindt thans reeds binnen de organisatiestructuren van een enkele onderneming plaats.

Het is verwachtbaar dat de relatie tussen nationaal (overheids)beleid en de internationale economie de komende tijd nogal problematisch zal worden maar tevens in hoge mate zal bepalen welke mogelijkheden er zijn om met nationaal beleid op internationale ontwikkelingen te kunnen inspelen, hieraan voor de eigen economie een gunstige wending te geven of kansen te ontlenen.

8. INTERNATIONALISERING VERSUS NATIONALISERING

Wat deze relatie betreft, zou gesteld kunnen worden dat de economie in de tachtiger jaren, wordt gekenmerkt door internationalisering en mondialisering van de economische integratie. Voor een deel is deze ontwikkeling inherent aan het historisch zo gegroeide economisch proces met een betrekkelijk autonome continuïteit, maar voor een belangrijk deel is deze ontwikkeling afhankelijk van beleid, van nationale overheden, internationale organisaties en transnationale ondernemingen. Aangezien er in het beleid van met name nationale overheden nogal wat golfbewegingen voorkomen, waarbij tendenties van liberalisering en protectionisme elkaar afwisselen, en de omstandigheden die tot die wisselvalligheid aanleiding geven, lijken aan te houden, is het niet gemakkelijk enige stelligheid te verkrijgen over wat ons de komende tijd te wachten staat ten aanzien van het tempo van de verdere internationalisering alsook van de geografische reikwijdte en sectorale spreiding.

De beleidsafhankelijkheid van deze golfbeweging maakt het van belang om het niet bij de simpele constatering van internationalisatie te laten, maar ten aanzien van de ontwikkeling ook een duidelijk standpunt in te nemen, een beleidsmatige keuze aan te bevelen en er voor te pleiten zoveel mogelijk invloed uit te oefenen op andere regeringen om de gewenste richting mee te helpen bevorderen. Wat de keuze betreft, zou verdere internationalisering van de economie positief beoordeeld kunnen worden, zowel op grond van intrinsiek economische argumenten (kosten - baten), als vanuit het oogpunt van Nederlands belang, maar ook vanuit het oogpunt van het belang van de ontwikkelingslanden dat in dit opzicht, zeker op langere termijn met het Nederlandse belang convergeert. In dat licht zou gesteld kunnen worden, dat voortgezette internationalisering en economische integratie zowel uitgangspunt als doelstelling van beleid kan zijn. Dit geeft de beleid"ruimte" aan, de richting van het beleid, de beleidsinstrumenten, de verhouding overheid en bedrijfsleven in meer algemene zin en de verhouding tussen intern en extern economisch beleid van de overheid.

In dit verband zou nog gesteld kunnen worden dat het van belang is rekening te houden met een voortgaande tendens van denationalisering, die de wereldeconomie in de tachtiger jaren geleidelijk een transnationaal karakter zal geven. Aanpassing aan deze ontwikkeling en inpassing van de eigen economie in deze transnationale werkelijkheid moet van groot belang geacht worden voor behoud van een hoog produktie- en welvaartsniveau op Nederlands grondgebied. Een goed (ingericht) exportbeleid in de ruime zin, d.a.w. een beleid dat de produktieve mogelijkheden afstemt op de wereldwijde behoeften en vraagontwikkeling, zou in dat licht van doorslaggevende betekenis kunnen zijn.

Tot dusver komt het exportbeleid, het buitenlandse economische beleid en het ontwikkelingsbeleid min of meer gescheiden of als afgeleide van

nationaal economisch beleid tot stand, maar de bovengeschetste ontwikkeling zou er eigenlijk toe moeten leiden dat het buitenlandse economische beleid met inbegrip van het ontwikkelingsbeleid meer voorop komt te staan en in belangrijke mate mede bepalend wordt voor de inhoud en ruimte van het nationale sectorstructuurbeleid.

Het zal niet makkelijk zijn grote stelligheid te verkrijgen ten aanzien van de verwachtbare ontwikkeling in de golfbeweging van liberalisering en protectionisme voor de komende jaren. De verscherping van de internationale concurrentie is in de eerste plaats een strijd tussen ondernemingen en hoeft dus niet per se te leiden tot toeneming van protectionistisch overheidsbeleid of een streven naar zelfvoorziening. De succesrijke ondernemingen zijn, die erin slagen zich te denationaliseren en zich als het ware te emanciperen ten opzichte van de nationale staat. De aandrang tot (handels)protectionisme komt steeds van nationaal-gebleven ondernemingen, terwijl liberalisering wordt bepleit door het internationale bedrijfsleven. En naarmate het zwaartepunt van de internationale economische besluitvorming zich verder ten gunste van deze ondernemingen verlegt, zal ook het transnationale karakter van de economie zich verder versterken met het (betrekkelijk) liberale handelspolitieke systeem dat daarbij past. Toch zullen ook de nationale staten onderling concurreren om produktie, economische activiteit en welvaart voor eigen bevolking te verkrijgen c.q. te behouden met name door beïnvloeding van comparatieve voordelen, die in de tachtiger jaren veel meer dan voorheen een beleidsmatig karakter krijgen, onderwerp worden van politiek beleid en hun "objectieve" karakter voor een deel zullen verliezen.

Als dit juist is, dan ben ik geneigd te stellen dat het niet zozeer van belang is om antwoord te geven op de vraag hoe de golfbeweging tussen protectionisme en liberalisme zal verlopen, maar dat het veel meer van belang is een antwoord te geven op de vraag hoe de internationale ontwikkeling met betrekking tot genoemde concurrentiestrijd met comparatieve voordelen zich zal ontwikkelen. Het probleem is niet alleen de handelspolitiek, maar ook de beïnvloeding van de comparatieve voordelen.

De aard en inhoud van het daarop gerichte beleid valt echter nauwelijks te voorspellen, wel dat deze trend zich zal voortzetten aangezien het belang van de internationale ondernemingen weliswaar zo min mogelijk belemmeringen voor het goederen- en kapitaalverkeer vraagt, maar zich geenszins verzet tegen interstatelijke wedijver in comparatieve voordelen. Het beleid dat in dat kader wordt gevoerd is ondoorzichtig en moeilijk vanuit de internationale gemeenschap te beïnvloeden (sovereiniteit).

De moeilijkheid is bovendien dat het onderscheid tussen intern en extern economisch beleid vervaagt als gevolg van de reeds genoemde internationalisering van de economie en toenemende vervlechting van de verschillende nationale economieën. Zo kunnen maatregelen, die, strikt

gesproken, behoren tot de binnenlandse fiscale politiek een belangrijke factor zijn voor het verkrijgen of versterken van bepaalde comparatieve voordelen die op hun beurt weer van invloed zijn op de internationale economische verhoudingen. Neem bijvoorbeeld de Westlandse tuinders die profiteren kunnen van het eigen aardgas en zodoende goedkoper kunnen werken dan hun Westduitse concurrenten. Hieruit blijkt, dat beleid dat formeel wel binnenlands beleid is materieel een buitenlands-politieke betekenis krijgt.

Samenvattend zou gezegd kunnen worden dat de transnationale economie zuiver handelspolitiek gezien wel kan leiden tot grotere liberalisering van het internationale goederen- en kapitaalverkeer en vergroting van de economische "ruimte", maar tevens een verscherpte overheidsbemoeienis op het gebied van de binnenlandse productie en comparatieve voordelen met zich meebrengt, zodat wat aan de kant van de importbeperking aan liberalisering kan worden gewonnen aan de kant van de exportbevordering weer wordt verloren.

Het Nederlandse beleid op dit punt kan worden gekenschetst als een "matching-beleid", waarbij in geval van gebleken bevoordeling in een ander land Nederland op daaraan aangepaste wijze steun geeft. Dat beleid is dus "reactief". De overweging om niet "preactief" te zijn is gelegen in het feit dat Nederland als betrekkelijk kleine mogendheid niet gebaat is met het opvoeren van een wedloop die moeilijk is te winnen. In het huidige beleid geldt het als Nederlands belang dat ook in interne economische politiek liberalisatie wordt nagestreefd, al zijn er natuurlijk grenzen. Strategische overwegingen zijn dus ook in het Nederlandse geval wel degelijk in het geding. Hier zijn we weer terug bij de sectorstructuurpolitiek, die moet aangeven wat - uit hoofde van nationaal strategische overwegingen - voor economische activiteit voor Nederland verkregen of behouden dient te worden.

Hoewel Nederland op het terrein van het goederen- en kapitaalverkeer in beginsel steeds een voorstander van liberalisering is geweest, is deze algemene filosofie lang niet in alle sectoren operationeel. De Nota inzake de protectie levert al een aardig staaltje op van verschil tussen de globale aanduiding van de richting van het beleid en de concrete uitwerking daarvan. In feite zou gesteld kunnen worden dat Nederland - waar het de praktijk van de handelspolitiek betreft - in hoge mate een ad hoc beleid voert waarbij de mate van protectie of vrijhandel per produkt of sector verschilt. Daar komt nog bij dat er ook in geografisch opzicht een ongelijk beleid wordt gevoerd waarbij de communautaire oriëntatie prevaleert boven een wereldwijd gericht handelsbeleid.

De belangrijke vraag die zich bij dit alles voordoet is op welke wijze Nederland moet reageren op de geschetste ontwikkeling. In het begin zijn hiervoor al enige indicaties gegeven. Vreemd genoeg lijkt het erop dat het feitelijke overheidsingrijpen in een snel internationaliserende economie meer en meer nationaal blijft, zonder uit te gaan van

een algemene economische politiek gebaseerd op de internationale economische situatie. Zodoende ontstaat een situatie waarin de mogelijkheid tot internationale economische politiek afneemt naarmate de behoefte daaraan steeds groter wordt.

- In de reeks «Voorstudies en Achtergronden» zijn tot nu toe verschenen:
- W. A. W. van Walstijn e.a.: Kansen op Onderwijs; een literatuurstudie over ongelijkheid in het Nederlandse onderwijs (1975)*
- I. J. Schoonenboom en H. M. in 't Veld-Langeveld: de emancipatie van de vrouw (1976)*
- G. R. Mustert: Van dubbeltjes en kwartjes: een literatuurstudie over de ongelijkheid in de Nederlandse inkomensverdeling (1976)
- IVA/Instituut voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Katholieke Hogeschool Tilburg: De verdeling en de waardering van de arbeid; een studie over ongelijkheid in het arbeidsbestel (1976)
- «Adviseren aan de overheid», met bijdragen van economische, juridische en politicologische bestuurskundigen (1977)
- Verslag Eerste Raadsperiode: 1972-1977
- J. J. C. Voorhoeve: Internationale macht en interne autonomie – Een verkenning van de Nederlandse situatie (1978)
- W. M. de Jong: Techniek en wetenschap als basis voor industriële innovatie – Verslag van een reeks van interviews (1978)
- R. Gerritse/Instituut voor Onderzoek van Overheidsuitgaven: De publieke sector: ontwikkeling en waardevorming – Een vooronderzoek (1979)
- Vakgroep Planning en Beleid/Sociologisch Instituut Rijksuniversiteit Utrecht: Konsumptie in maatschappelijk perspectief (1979)
- R. Penninx: Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid? Opgenomen in rapport nr. 17 (1979)
- De quartaire sector – Maatschappelijke behoeften en werkgelegenheid – Verslag van een werkconferentie (1979)
- W. Driehuis en P. J. van den Noord: Productie, werkgelegenheid en sectorstructuur in Nederland 1960-1985
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- S. K. Kuipers, J. Muysken, D.-J. van den Berg en A. H. van Zon: Sectorstructuur en economische groei: een eenvoudig groeiemodel met zes sectoren van de Nederlandse economie in de periode na de tweede wereldoorlog
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- F. Muller, P. J. J. Lesuis en N. M. Boxhoorn: Een multisectormodel voor de Nederlandse economie in 23 bedrijfstakken
F. Muller: Veranderingen in de sectorstructuur van de Nederlandse economie 1950-1990.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- A. B. T. M. van Schaik: Arbeidsplaatsen, bezettingsgraad en werkgelegenheid in dertien bedrijfstakken.
Modelstudie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- A. J. Basoski, A. Budd, A. Kalff, L. B. M. Mennes, F. Racké en J. C. Ramaer: Exportbeleid en Sectorstructuurbeleid
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- J. J. van Duijn, M. J. Ellman, C. A. de Feyter, C. Inja, H. W. de Jong, M. L. Møgendorff en P. VerLören van Themaat: Sectorstructuurbeleid: mogelijkheden en beperkingen
Preadviezen bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- C. P. A. Bartels: Regio's aan het werk; ontwikkelingen in de ruimtelijke spreiding van economische activiteiten in Nederland
Studie bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)
- M. Th. Brouwer, W. Driehuis, K. A. Koekoek, J. Kol, L. B. M. Mennes, P. J. van den Noord, D. Sinke, K. Vijlbrief en J. van Ours: Raming van de finale bestedingen en enkele andere grootheden in Nederland in 1985
Technische nota's bij het Rapport Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

* Uitverkocht

In de reeks «Rapporten aan de Regering» zijn tot nu toe verschenen:

1. Europese Unie*
2. Structuur van de Nederlandse Economie*
3. Energiebeleid
Gebundeld in één publikatie (1974)*
4. Milieubeleid (1974)*
5. Bevolkingsprognose (1974)*
6. De organisatie van het openbaar bestuur (1975)*
7. Buitenlandse invloeden op Nederland: Internationale migratie (1976)
8. Buitenlandse invloeden op Nederland:
Beschikbaarheid van wetenschappelijke en technische kennis (1976)
9. Commentaar op de Discussienota Sectorraden (1976)
10. Commentaar op de nota Contouren van een toekomstig onderwijs-
bestel (1976)
11. Overzicht externe adviesorganen van de centrale overheid (1976)
12. Externe adviesorganen van de centrale overheid (1977)
13. «Maken wij er werk van?»
Verkenningen omtrent de verhouding tussen actieven en niet-
actieven
14. Interne adviesorganen van de centrale overheid (1977)
15. De komende vijfentwintig jaar – Een toekomstverkenning voor
Nederland (1977)
16. Over sociale ongelijkheid – Een beleidsgerichte probleemverkenning
(1977)
17. Etnische minderheden (1979)
A. Rapport aan de Regering
B. Naar een algemeen etnisch minderhedenbeleid
18. Plaats en toekomst van de Nederlandse industrie (1980)

*Uitverkocht.

Alle publikaties van de Raad zijn verkrijgbaar via de Staatsuitgeverij,
Christoffel Plantijnstraat 1, 's-Gravenhage, tel. 070-789911

