

Diensten in het internationale verkeer

Tot voor kort waren de meeste diensten niet internationaal verhandelbaar, aangezien de transactiekosten daarvoor te hoog waren. Hierin is verandering gekomen als gevolg van de technologische ontwikkeling en de toename van de directe buitenlandse investeringen. Onder druk van de VS is nu besloten om de handel in diensten op de agenda van de GATT te plaatsen. In dit artikel worden enkele theoretische aspecten van de handel in diensten besproken. De auteur vraagt de aandacht voor een aantal vragen die moeten worden beantwoord om tot een solide basis voor multilaterale onderhandelingen te komen.

DRS. B.M. HOEKMAN*

Kenmerken van diensten

Diensten onderscheiden zich van goederen op drie belangrijke punten:

- productie en consumptie van een dienst moeten vaak simultaan plaatsvinden, hetgeen betekent dat producent en consument dicht bij elkaar moeten zijn;
- diensten zijn meestal niet op te slaan waardoor producent en consument ook in de tijd dichtbij elkaar moeten staan;
- diensten zijn, i.t.t goederen, vaak niet zichtbaar;
- dit brengt met zich mee dat diensten moeilijk te meten kunnen (en zullen) zijn.

Er bestaan verschillende definities en classificaties van diensten 1). In een internationale context zijn twee classificaties bruikbaar. De eerste 2) maakt een onderscheid tussen enerzijds diensten die zijn gerelateerd aan handel in goederen, en anderzijds diensten die onafhankelijk zijn van goederen. Voorbeelden van de tweede categorie zijn levensverzekeringen, makelaardij, en telecommunicatie. De eerste categorie kan nader worden onderverdeeld in diensten die complementair zijn aan handel in goederen (zoals transport, verzekeringen, marketing en financiering), en in diensten die substitueren voor handel in goederen (leasing, verhuur of onderhoud). Dit onderscheid is nuttig daar het de aandacht vestigt op mogelijke interde-

pendenties tussen handel in diensten en handel in goederen. Dit kan van belang zijn, zowel uit theoretische als praktische overwegingen. Theoretisch kan het belangrijke zijn omdat handelsbelemmeringen zowel diensten als goederen kunnen raken. Opheffing van een bestaande barrière tegen handel in een bepaald dienst (bijvoorbeeld onderhoud) kan dan leiden tot het ontstaan van handel in een goed (een gecompliceerde machine). Het is ook mogelijk dat liberalisatie leidt tot het exporten van een goed dat tot dan toe geïmporteerd werd. Veel hangt hier af van de situatie, en - in een theoretische context - van de veronderstellingen die worden gemaakt. De relatie tussen goederen en diensten is ook van praktisch belang. Mocht blijken dat internationaal verleende diensten voornamelijk gerelateerd zijn aan handel in goederen, dan zou het argu-

*De auteur is verbonden aan het Research seminar in international economics van de University of Michigan. Het artikel is ten dele gebaseerd op recent werk dat in samenwerking met Robert M. Stern is verricht.

1) Voor verschillende definities en een uitstekende uiteenzetting van de verschillen tussen goederen en diensten kan verwezen worden naar T.P. Hill, On goods and services, *Review of Income and Wealth*, jg. 23, 1977, blz. 315. Zie ook R.M. Stern, Global dimensions and determinants of international trade and investment in services, in: R.M. Stern, (red.), *Trade and investment in services: Canada/U.S. perspectives*, Toronto, 1985.

2) Zoals gebruikt in: R.M. Stern en B.M. Hoekman, *Conceptual issues relating to services in the international economy*, Honolulu, 1986.



Zwitserse lijfwacht van de paus... een toegewijde internationale dienst (foto ANP)

ment kunnen worden gebruikt dat multilaterale onderhandelingen beter kunnen worden gericht op liberalisatie van de handel in goederen dan op de handel in diensten 3).

Een tweede classificatie van diensten is gebaseerd op de noodzaak dat productiefactoren en/of de consument zich over een grens moeten bewegen wil ruil in een dienst kunnen plaatsvinden 4). Men kan dan een onderscheid maken tussen:

- diensten waarvoor noch productiefactoren noch de consument zich hoeven te verplaatsen (b.v. verzekeringen, financiële diensten of telecommunicatie);
- diensten die alleen geleverd kunnen worden als productiefactoren zich verplaatsen naar de lokatie van de consument (b.v. constructie, persoonlijke diensten);
- diensten waarvoor de consument naar het land van de producent moet trekken (b.v. medische diensten, onderwijs of toerisme); - diensten waarbij zowel productiefactoren als de consument naar een derde land moeten gaan.

Mobiliteit als criterium om diensten van elkaar te onderscheiden is nuttig omdat het leidt tot een onderscheid tussen diensten die direct kunnen worden verhandeld en diensten die alleen kunnen worden geleverd nadat productiefactoren zich hebben bewogen (fysiek dan wel niet-fysiek 6). In het laatste geval is sprake van investeringsactiviteit. Een belangrijke vraag voor het beleid is wat het relatieve belang is van de verschillende soorten diensten. Mocht blijken dat de meeste diensten enige vorm van investeringen vereisen dan zou dit impliceren dat GATT-onderhandelingen zich waarschijnlijk niet kunnen beperken tot de directe verhandelbare diensten 7).

Direct verhandelbare diensten zijn mogelijk wanneer ruimtelijke nabijheid niet noodzakelijk is en/of voorraadvorming van de dienst mogelijk is. In de praktijk zal het vaak moeilijk zijn om een dienst eenduidig te classificeren. Zo zullen directe verhandelbare diensten soms geleverd worden via een investering, d.w.z. via lokale aanwezigheid, hoewel dit niet per definitie noodzakelijk is. Classificatie naar mobiliteit is echter nuttig voor een onderzoek naar de relevantie van de comparatieve-kostenleer voor handel in diensten. Dit is zowel uit analytische als uit praktische overwegingen interessant. Immers als de comparatieve-kostenleer van toepassing is op diensten kan men zich beroepen op het normatieve deel van de theorie van de internationale economische betrekkingen. Er bestaat dan een veronderstelling dat in principe alle partijen gebaat kunnen zijn bij liberalisatie van de handel in diensten.

Diensten en de comparatieve-kostenleer

De comparatieve-kostenleer staat centraal in de theorie van de internationale economische betrekkingen: in een wereld van twee landen, twee goederen en vrijhandel exporteert elk land goed waarvoor het in een situatie van autarkie de laagste relatieve prijs heeft. Het mag als bekend worden verondersteld dat in een wereld met vele goederen, vele landen, en vele productiefactoren het principe moeilijk te generaliseren valt. Deardorff heeft echter aangetoond dat een zwakkere vorm van de comparatieve-kostenleer blijft gelden. Deze houdt in dat landen gemiddeld die goederen zullen exporteren waarvoor ze relatief gezien de laagste autarkieprijzen hebben 8). Het is mogelijk dit resultaat uit te breiden tot de export van goederen, directe verhandelbare diensten en diensten van productiefactoren. Dit resultaat is natuurlijk niet erg sterk. Stel dat een voldoende aantal goederen en diensten van productiefactoren geruild wordt op een wijze die consistent is met het principe. Het is dan mogelijk dat de vector van direct verhandelbare diensten niet voldoet aan het principe. Voor een meer gedetailleerde behandeling zij verwezen naar Deardorffs artikel.

Liberalisatie

Voor het beleid en voor GATT-onderhandelingen is het onvoldoende te weten dat handel in diensten gemiddeld de regel van comparatief voordeel zal volgen. Daarom is het van groot belang inzicht te verwerven in de determinanten van comparatief voordeel en te analyseren wat de te verwachten effecten van liberalisatie van de handel in diensten zullen zijn. Tot nu hebben de meeste empirische studies van de determinanten van de handel in diensten (vaak impliciet) gebruik gemaakt van het Hecksher-Ohlin-model 9). Het is echter niet zeker dat dit de beste verklaring geeft van handel in diensten tussen landen. Zo zal de relatieve overvloed of schaarste van productiefactoren soms niet de belangrijkste overweging zijn bij het maken van een investeringsbeslissing. Multinationals zullen in het algemeen een grote rol spelen in het internationale-dienstenverkeer en het is bekend dat factoren zoals politieke stabiliteit en het belastingklimaat vaak relevanter zijn voor een investeringsbeslissing dan de kosten op zich. Tevens dient te worden opgemerkt dat buitenlandse investeringen in dienstverlenende faciliteiten andere determinanten kunnen hebben dan als het om goederenproductie gaat. Ten dele komt dit doordat er vaak geen keus is als het om diensten gaat. Andere factoren zijn echter ook van belang. Zo kan het zijn dat dienstenproducerende bedrijven worden geconfronteerd met negatieve schaafeffecten, wat de ruimtelijke verpreiding van productie-eenheden bevordert. Tevens zullen diensten vaak het karakter van gedifferentieerde 'goederen' hebben, wat levering via investe-

3) Zie: Stern, op. cit.

4) Stern en Hoekman, op. cit.

5) Dit is niet het geval als we het over het meten van dit soort diensten zouden hebben. In de praktijk zijn alleen maar gegevens beschikbaar voor toerisme. In dit artikel zal niet worden stilgestaan bij het gebrek aan empirische data voor de verschillende soorten diensten. Zie R.M. Stern en B.M. Hoekman, *Data needs for trade negotiations in services*, University of Michigan, 1986 voor een gedetailleerder bespreking.

6) De vereiste mobiliteit van productiefactoren kan zich zowel fysiek als niet-fysiek voltrekken. Met het laatste wordt bedoeld op de mogelijkheid dat productiefactoren diensten leveren in andere landen via satelliet of telefoonlijn.

7) Recent onderzoek heeft uitgewezen dat dit waarschijnlijk het geval is. Zie US Congress, Office of Technology Assessment, *Trade in services, exports and foreign revenues*, Special Report OTA-ITE-316, Washington DC, September 1986.

8) A.V. Deardorff, The general validity of the law of comparative advantage, *Journal of Political Economy*, jg. 98, 1980, blz. 941.

9) Zie Stern, op. cit. voor een overzicht en gedetailleerder behandeling.

ringsactiviteit zal aanmoedigen.

Het is duidelijk dat er nog veel onderzoek zal moeten worden verricht naar de determinanten van comparatief voordeel in het verlenen van diensten. Vooral bestaat er weinig inzicht in de dynamiek achter de factoren die het comparatief voordeel in diensten bepalen. Technologische vooruitgang speelt hier een zeer grote en moeilijk te voorspellen rol. Zij kan ertoe leiden dat diensten die voorheen niet verhandelbaar waren wel verhandelbaar worden, of dat diensten, zowel direct als indirect, via factormobiliteit, geleverd worden. In een distorsie-vrije wereld zonder onzekerheid zullen bedrijven kiezen voor de meeste efficiënte manier om hun dienst (of goed) te leveren. In de praktijk zullen er echter distorsies zijn. Technologische verandering kan er dan er toe leiden dat bestaande handelsbarrières worden omzeild. In die situatie valt er a priori weinig te zeggen over het effect van liberalisatie van het dienstenverkeer. Het bestaan van distorsies maakt het mogelijk dat liberalisatie de welvaart verlaagt. Dit kan bij voorbeeld gebeuren als de ruilvoet verslechtert. In het algemeen zal het van de situatie afhangen. Dit is natuurlijk niets nieuws, want hetzelfde geldt voor de handel in goederen. Echter, zolang de comparatieve-kostenleer geldig blijft kunnen de gebruikelijke argumenten voor het positieve effect van liberalisatie aangevoerd worden: een efficiëntere allocatie van schaarse middelen in en tussen landen; lagere prijzen; en een vergroot aanbod van goederen en diensten (voor wat betreft kwaliteit, kwantiteit, en/of variëteit). Niettemin kunnen specifieke landen er in de praktijk, zoals gezegd door liberalisatie op achteruit gaan. Als deze landen geen compensatie kan worden geboden lijkt het onwaarschijnlijk dat zij in de liberalisatie zullen participeren. Stel dat uit onderzoek blijkt dat sommige landen met name een relatieve voorsprong hebben in de levering van diensten waarvoor geen fysieke factorkwaliteit vereist is, terwijl andere landen het van diensten moeten hebben die wel fysieke mobiliteit van productiefactoren eisen 10). Als GATT-discussies zich dan alleen richten op de eerstgenoemde soort diensten is het waarschijnlijk dat niet alle landen aan de onderhandelingen zullen willen deelnemen. Of dit gerechtvaardigd zou zijn is een tweede vraag, want men mag verwachten dat liberalisatie leidt tot het beschikbaar komen van diensten die voorheen of niet verleend werden of duurder waren.

Ook al mag men verwachten dat zolang de ruilvoet niet (teveel) verandert en er niet teveel distorsies blijven bestaan het land erop vooruit zal gaan, het blijft altijd mogelijk dat liberalisatie welvaartsverlagend zal zijn. Er zijn hiervan in de literatuur voorbeelden te vinden. Representatief is een voorbeeld dat Brecher geeft van een land met inferieure technologische kennis dat er op achteruit gaat als het importeren van technologie mogelijk wordt gemaakt voor de productie van een export goed (of dienst) 11). Er kunnen dan natuurlijk de traditionele argumenten voor protectie (zoals het 'infant industry'-argument) aangevoerd worden, maar die hebben een even zwakke, zo niet een zwakkere, fundering dan in het geval van goederen. Dit omdat vele diensten inputs zullen zijn voor de productie van goederen. Al met al mag ervan uitgegaan worden dat liberalisatie van het dienstenverkeer de kosten van de productie van goederen kan verlagen en dus de export bevorderen. Voor zover fysieke factormobiliteit noodzakelijk is kan men ook te rade gaan bij de literatuur die zich richt op het gedrag van multinationals. Hier is het probleem echter dat er weinig duidelijke praktische implicaties uit deze literatuur te halen vallen. Veel hangt bij voorbeeld af van de relatieve macht van het investerende bedrijf. Voor zover een eventuele vermindering van de winsten van lokale bedrijven groter is dan de toename van betalingen aan lokale productiefactoren en eventuele positieve effecten van technologie-overdracht, kan een land er op achteruit gaan als het buitenlandse investeringen toelaat.

Een geheel andere vraag is in hoeverre bestaande barrières tegen handel in diensten door overheden zijn opgeworpen dan wel van natuurlijk aard zijn. Tot voor kort gold dat de meeste handelsbelemmeringen van technische

aard waren. Maar naar mate de techniek vorderde zijn vele van deze natuurlijke barrières minder bindend geworden waardoor steeds meer diensten verhandelbaar werden. Verwacht mag worden dat naar mate de techniek voortschrijdt de door overheden ingestelde handelsbelemmeringen steeds bindender zijn geworden. In de context van de komende GATT-discussies is dan de vraag wat momenteel het relatieve belang is van door overheden ingestelde barrières. Schattingen van dit relatieve belang bestaan naar mijn weten echter niet, net zo min als er schattingen zijn gemaakt m.b.t. de welvaartseffecten van deze belemmeringen of de effecten van liberalisatie.

Een laatste vraag die van belang zal zijn voor GATT-discussies betreft de relatie tussen handel in diensten en handel in goederen. Afhankelijk van de situatie kan liberalisatie van de handel in diensten handelspratronen doen omslaan, en handel in goederen doen toe- of afnemen. Veel hangt hier af van de mate waarin goederen en diensten complementen dan wel substituten zijn. De eerste classificatie van diensten die hierboven werd aangehaald is in dit verband relevant. Om een beeld te krijgen van de verwachten effecten van liberalisatie van het dienstenverkeer zal men informatie moeten hebben over de onderlinge relaties tussen handel in goederen en handel in diensten. Momenteel is er erg weinig bekend over deze zaken.

Conclusie

Hoewel de zwakke vorm van de comparatieve-kostenleer blijft gelden voor een wereld met goederen, diensten, en diensten van productiefactoren helpt dit ons weinig voor wat betreft beleidsvragen. Dit resultaat betekent analytisch gezien dat diensten niet noodzakelijkerwijs anders hoeven te worden behandeld dan goederen, en dat we mogen verwachten dat liberalisatie van het dienstenverkeer welvaartsbevorderend zal zijn. In de praktijk hoeft dit echter niet zo te zijn. Ten dele is dit omdat de wet van de comparatieve voordelen alleen in gemiddelde zin geldt. Belangrijker is echter dat er vele vragen open staan met betrekking tot de determinanten van het internationale dienstenverkeer en de effecten van bestaande handelsbarrières. Bestaande handelsbelemmeringen (van natuurlijke aard of niet) beïnvloeden het gedrag waardoor het bestaande patroon van handel en investeringen in diensten geen goed beeld geeft van hoe de wereld er na volledige of partiële liberalisatie uit zou zien. Tevens moet worden geconstateerd dat zelfs in een wereld zonder barrières het niet a priori duidelijk zal zijn langs welke weg een dienst verleend zal worden. Er is dan ook meer werk nodig op het gebied van de determinanten van investeringsbeslissingen in het algemeen, en van de verschillen tussen goederenproducerende en dienstenproducerende bedrijven in het bijzonder. Willen GATT-onderhandelingen betreffende specifieke diensten een behoorlijke kans van slagen hebben dan zal meer informatie beschikbaar moeten komen over de determinanten van comparatief voordeel, de effecten en het belang van bestaande handelsbarrières, en het verwachte effect van liberalisatie. Zolang deze informatie niet beschikbaar is zullen onderhandelingen niet meer tot stand kunnen brengen dan gedragscodes zoals die tijdens de Tokioronde zijn voortgebracht 12).

B.M. Hoekman

10) In tegenstelling tot de discussies over de toepasbaarheid van de comparatieve-kostenleer moet bij de behandeling van liberalisatie een onderscheid worden gemaakt tussen fysieke en niet-fysieke factormobiliteit. Dit is omdat barrières tegen fysieke mobiliteit geen effect zullen hebben op productiefactoren die per satelliet of telefoonlijn kunnen bewegen.

11) R. Brecher, *Optimal policy in the presence of licensed technology from abroad*, *Journal of Political Economy*, jg. 90, blz. 1.070.

12) Voor een meer uitgebreide discussies zie Stern en Hoekman, *Data needs for trade negotiations in services*, University of Michigan, 1986.