
Nederland in de wereldeconomie, perspectieven en mogelijkheden

Een reactie

MR. F. BOLKESTEIN*

Enige tijd geleden verscheen het SER-rapport „Nederland in de wereldeconomie; perspectieven en mogelijkheden“. In deze studie wordt aandacht besteed aan de in de komende 10 à 20 jaar te verwachten geografische en structurele verschuivingen in de wereldmarkten, en de mogelijke consequenties daarvan voor de Nederlandse exportpositie. In het rapport wordt gepleit voor waarlijke economische samenwerking in Europa om de achterstand op de VS en Japan ongedaan te maken. Bovendien wordt de noodzaak onderstreept een goede positie te verwerven op de groeimarkten van de toekomst, dat zijn de markten van de „newly industrialising countries“. De auteur van dit artikel is van mening dat de SER het belang van de NIC's voor de Nederlandse export enorm overschat. Hij onderschrijft echter wel het pleidooi voor Europese samenwerking.

Inleiding

„While the economies of the developed world creep along and enter periodic recessions, several Third World nations have entered phenomenal boom cycles. Over the next decade, we will see a number of new „Japans“.“ Met deze woorden schetst de Amerikaanse „social forecaster“ John Naisbitt één van de trends die volgens hem de toekomst van de Verenigde Staten zullen bepalen: de verschuiving in de geografische spreiding van de wereldproductie en de bijbehorende veranderingen in omvang en richting van de wereldhandelsstromen 1). Inderdaad wordt steeds duidelijker dat zich naast de traditionele economische machtsblokken nieuwe centra van economische groei en technologische vernieuwing ontwikkelen. Deze ziet men vooral in Zuidoost-Azië of, zoals de Amerikanen veelal zeggen, aan de rand van het „Pacific basin“. Uiteraard is een dergelijke wijziging van de wereldeconomie niet alleen van belang voor de VS, maar bij uitstek ook voor Nederland. Voor een klein land, zo zeer afhankelijk van de buitenlandse handel, is een goed inzicht in de ontwikkeling van de verschillende afzetgebieden immers van grote betekenis.

Deze overweging was aanleiding voor de Commissie voor Ontwikkelingsproblematiek van Bedrijven van de Sociaal-Economische Raad (COB/SER) om een studie te laten verrichten naar de structurele en geografische verschuivingen in de wereldeconomie en de positie van Nederland daarin. Het onderzoek bestaat uit twee delen. In de eerste plaats een wetenschappelijk deel, uitgevoerd door economen van de Universiteit van Amsterdam. Deze studie heeft als uitgangspunt gediend voor het tweede deel, een rondetafelgesprek met een aantal Nederlandse ondernemers uit het internationaal opererende bedrijfsleven. Langs deze weg heeft men getracht wetenschappelijke inzichten en praktijkervaring samen te smeden tot een afgerond rapport. Het resultaat, getiteld *Nederland in de wereldeconomie: perspectieven en mogelijkheden* is onlangs gepubliceerd 2).

De werkwijze van de onderzoekers kan men als volgt kort weergeven. Op basis van een grote hoeveelheid statistische informatie heeft men getracht inzicht te verwerven in de verschuiving

van centra van economische groei en van ontwikkelingspolen in de economische wereldstructuur. Bijzondere aandacht besteedt men aan de opkomst van de „newly industrialising countries“, de z.g. NIC's, en de omvang en samenstelling van de Nederlandse uitvoer naar die landen. Zoals gezegd, fungeerden de verworven inzichten als basis voor een gedachtenuitwisseling met een gezelschap van internationaal werkzame ondernemers. Ter afsluiting formuleert men een aantal conclusies en actiepunten.

Een korte schets van de voornaamste conclusies geeft het volgende beeld. Vele nieuwe industrielanden zijn in opkomst, vooral in sectoren die in het verleden sterk hebben bijgedragen aan de groei in de traditionele industrielanden. Om daarop te kunnen inspelen, dient de dynamiek van de economie niet alleen in Nederland, maar in heel Europa te worden versterkt. Het tot stand brengen van een interne Europese markt is daarvoor de aangegeven weg. Zo dient ook de opgelopen economische en technologische achterstand ten opzichte van de VS en Japan te worden weggewerkt. Bij stimulering van de economische groei in Nederland kan niet alleen worden volstaan met een industriebeleid; de aandacht moet ook worden gericht op de commerciële dienstverlening. Ten slotte is het zaak een goede positie te verwerven op de groeimarkten van de toekomst. De Nederlandse exportpositie in de kansrijke sectoren op deze markten noemt men „redelijk goed“, zij het dat enige teruggang bespeurbaar is.

De ondernemers benadrukken de noodzaak van internationalisering, intensievere samenwerking binnen het bedrijfsleven, verbetering van voorlichting en informatievoorziening en ondersteuning door onderwijs en overheid.

* De auteur is staatssecretaris van Economische Zaken.

1) John Naisbitt, *Megatrends. Ten new directions transforming our lives*, Londen, 1984.

2) Met de ambitieuze ondertitel: Een studie naar toekomstige centrumlocaties van economische groei, technologische ontwikkeling en handelsstromen in de wereldeconomie. Gevolgen en perspectieven voor het Nederlandse bedrijfsleven.

Aangezien het rapport beoogt een wezenlijke bijdrage te leveren aan de gedachtenvorming over de Nederlandse export- en handelspolitiek, acht ik het van belang daarover een duidelijk standpunt te formuleren. In dit artikel plaats ik enkele kritische kanttekeningen bij de analytische onderbouwing van de conclusies. Bijzondere aandacht besteed ik aan de wijze waarop Nederland zou moeten reageren op de snelle groei van de NIC's. Ik besluit met enkele slotopmerkingen.

Analyse en conclusies

Het rapport vraagt aandacht voor belangrijke verschuivingen in de wereldproductie en de wereldhandel. Om deze verschuivingen in kaart te brengen, hebben de opstellers een schat aan data-materiaal bijeengebracht. De belangrijkste gegevens put men uit enkele studies van gerenommeerde internationale instellingen (3). De studie van de Verenigde Naties is de bron van de gehanteerde lange-termijnsenario's. Deze projecties berusten op tal van met vele onzekerheden omgeven veronderstellingen. Uiteraard valt altijd af te dingen op de gemaakte veronderstellingen. Dergelijk kritiek snijdt niet veel hout: andere veronderstellingen zijn even onzeker en even arbitrair.

Wel had, naar mijn smaak, het rapport aan diepte en waarde gewonnen als een vergelijking was gemaakt met andere prognoses. Ik denk hierbij aan onlangs gepubliceerde rapporten van de Wereldbank en de Unctad (4). Zo'n vergelijking had kunnen onderstrepen dat verschillende verzamelingen van plausibele veronderstellingen leiden tot een scala van verschillende uitkomsten. Wat betreft die veronderstellingen doel ik niet alleen op voor de hand liggende variabelen als de olieprijs en de koers van de dollar, maar ook op het beleid dat in de verschillende economische blokken wordt gevoerd. Hoe reageert de VS op de steeds groter wordende tekorten op de begroting en de lopende rekening? Wat zijn de gevaren van een groeiend protectionisme? Welke zijn de gevolgen voor de wereldeconomie als Europa werkelijk haar interne flexibiliteit weet te verbeteren? Wat is het belang van voortdurende inspanningen op het gebied van de ontwikkelingssamenwerking?

Bijzondere aandacht verdient ook de binnenlandse ontwikkeling in de jonge industrielanden. Is het niet aannemelijk dat de toegenomen welvaart in die landen zal leiden tot verschuivingen in de loonvorming en andere onderdelen van de sociale en economische structuur? Een dergelijke benadering had geleid tot een evenwichtiger beeld en meer inzicht in het kader waarbinnen de ontwikkelingen zich zullen afspelen.

Daar komt nog bij dat de door de auteurs gesignaleerde structurele veranderingen soms zijn gebaseerd op cijfermateriaal dat slechts een korte periode beslaat. Een periode bovendien die is behept met een aantal ingrijpende „incidenten” welke nogal wat turbulenties in de wereldeconomie tot gevolg hebben gehad. Te denken valt aan de tweede prijsexplosie van olie, de sterk fluctuerende dollarkoers en de benarde financiële positie van een aantal ontwikkelingslanden.

Op verschillende plaatsen in het rapport wordt de Nederlandse uitvoerprestatie beoordeeld. Het gaat daarbij niet alleen om de omvang van de uitvoer, maar ook en vooral om de samenstelling ervan. Men kijkt dan naar het aandeel van hoog-technologische producten. Wat betreft de keuze van deze „kansrijke” producten baseert men zich op de inventarisatie van de Adviescommissie inzake het Industriebeleid of op de Standard International Trade Classification.

De beoordeling van onze uitvoerprestatie geschiedt veelal aan de hand van een vergelijking van de samenstelling van de uitvoer met die van andere landen. Hoewel een dergelijke analyse zeker nuttig en informatief is, dient er toch te worden gewaakt voor het te snel trekken van conclusies. De vergelijking vindt in het algemeen plaats met grote industrielanden, zoals de Verenigde Staten, West-Duitsland en Japan. Men dreigt daarbij uit het oog te verliezen dat Nederland een klein, of zo men wil middelgroot, land is met alle beperkingen van dien voor het economisch potentieel. De omvang van een land stelt grenzen aan het aantal sectoren waarin het kan excelleren. Een confrontatie van de op Nederland betrekking hebbende cijfers met die van vergelijkbare landen als België, Denemarken en Zweden was in dit opzicht

een welkome aanvulling geweest. Een tweede facet dat niet over het hoofd mag worden gezien is de omvang van onze export van aardgas. Deze draagt fors bij aan de waarde van de totale uitvoer, maar niet aan die van technologisch geavanceerde producten. Ten derde worden de resultaten van een onderzoek als dit natuurlijk beïnvloed door de keuze van producten. De Nederlandse uitvoer van agrarische producten bevat een zeer aanzienlijke component van kennisintensieve producten. Vooral dit laatste aspect wordt bij beschouwingen over de Nederlandse uitvoer van „hitech”-producten vaak verwaarloosd.

Het zal duidelijk zijn, na deze kanttekeningen, dat de conclusies waarmee het rapport wordt afgesloten naar mijn overtuiging wat te stellig zijn geformuleerd. Ik denk dan vooral aan de evaluatie van de kwalitatieve samenstelling van onze uitvoer. Bijzondere aandacht verdient de beoordeling van de Nederlandse uitvoerprestatie naar de NIC's. De auteurs beperken zich tot een beschouwing van het aandeel van de kansrijke producten in de totale uitvoer naar die landen en de ontwikkeling daarvan in de afgelopen jaren.

Voor een afgewogen oordeel was mijns inziens ook een analyse van het Nederlandse aandeel in de invoer van deze producten door de betreffende landen noodzakelijk geweest. Zo was meer inzicht verkregen in onze marktpositie. En ook hier geldt dat een vergelijking met andere kleine Westerse landen een waardevolle bijdrage had betekend.

Hoewel dit ook zij, feit blijft dat een aantal jonge industrielanden een groeiend aandeel in wereldproductie en wereldhandel voor zich opeist. De vraag is hoe Nederland deze ontwikkeling dient te beoordelen en hoe wij er op kunnen inspelen.

Nederland en de NIC's: hoe te reageren?

De snelle opkomst van een aantal „newly industrializing countries” wordt in het rapport verklaard uit het feit dat deze landen hun industriebeleid in de afgelopen decennia niet zozeer hebben gericht op importsubstitutie als wel op bevordering van de export. Dit deden zij langs twee wegen: in de eerste plaats door het aantrekken van buitenlandse investeringen in sectoren die door hun arbeidsintensieve karakter steeds meer last ondervonden van de hoge lonen in het Westen; anderzijds door het opzetten van eigen industrieën. De relatief lage loonkosten hielden de producten goedkoop en deden de uitvoer snel toenemen. De ontwikkeling van de Zuidoostaziatische NIC's kon daarnaast profiteren van de ongekende groei en dynamiek van de nieuwe economische wereldmacht in hun regio, Japan.

Aangezien de economische structuur van de NIC's aanvankelijk een overwegend agrarisch karakter had en er nauwelijks sprake was van enig industrieel potentieel, leidde de opbouw van een modern productieapparaat al snel tot hoge of zelfs zeer hoge groeipercentages. Bij lagere groeivoeten in de traditionele industrielanden in West-Europa en Noord-Amerika was een toename van het aandeel van de jonge industrielanden in de wereldproductie en wereldhandel een natuurlijk gevolg.

Sommigen onder ons worden bevangen door schrik en zien in deze ontwikkeling de voorbode van naderend onheil: de ondergang van Europa en zelfs de Verenigde Staten als economische wereldmachten. De retoriek die heden ten dage, vooral van Amerikaanse en Japanse zijde, nogal eens ten toon wordt gespreid over het steeds verder achterop rakende oude continent zal daar niet vreemd aan zijn. Dit lijkt mij echter noch een door-dachte, noch een vruchtbare houding. Terecht wijzen de auteurs erop dat de situatie van Europese hegemonie, waaraan wij zo gewend zijn geraakt, slechts enkele eeuwen oud is. Wij zijn getuige van een nieuwe fase in het proces van internationale arbeidsver-

3) OECD, *Facing the future. Mastering the probable and managing the unpredictable*, Parijs, 1979. United Nations, *Contributions to the overall socio-economic perspective of the world economy to the year 2000*, Office for Development Research and Policy Analysis, Department of International Economic and Social Affairs, New York, 1982.

4) World Bank, *World Development Report 1985*, Washington, 1985. Unctad, *Trade and Development Report 1985*, New York, 1985.

deling. Een proces dat ons land altijd heeft toegejuicht en zelfs actief heeft bevorderd. Nederland besteedt immers aanzienlijke bedragen aan ontwikkelingshulp met het doel minder bedeelde landen op weg te helpen. Als die landen werkelijk tot ontwikkeling komen en een aandeel in de wereldeconomie voor zich opeisen, past het ons niet daarop terughoudend te reageren. We zouden ons pas zorgen dienen te maken als Nederland geen aandeel meer zou weten te verwerven in de groei van wereldproductie en wereldhandel. De gunstige ontwikkeling van onze uitvoer in de afgelopen jaren wijst er geenszins op dat dit het geval is. Juist aan deze groei kan de ontwikkeling in de NIC's een nieuwe impuls geven.

Wel dient Nederland er naar te streven dat de nieuwe deelnemers aan het internationale handelsverkeer zich houden aan de regels van het spel en de ontwikkeling van de handel niet belemmeren. Ik denk hierbij vooral aan in het kader van de GATT gemaakte en wellicht nog te maken afspraken.

Hoe dient Nederland te reageren op de opkomst van deze nieuwe, ver weg gelegen centra van economische groei? De auteurs van het COB/SER-rapport roepen de industrie op nieuwe markten aan te boren en zich niet uitsluitend te richten op de nog slechts weinig groeiende Europese markt. Vooral wijzen zij op de noodzaak van het opvoeren van de activiteit in „de jonge, zich thans ontwikkelende markten in de Derde Wereld”, waarbij zij vooral doelen op de landen rond de Stille Oceaan.

Hoewel deze accentverschuiving voor de hand lijkt te liggen, betwijfel ik toch of dit, vanuit het standpunt van de overheid, de speerpunt van onze exportbevordering moet zijn. Daarvoor geldt een aantal argumenten.

Men verkrijgt zich snel op het relatieve gewicht van de NIC's in de wereldmarkt. Vergelijkt men bij voorbeeld enkele vooraanstaande NIC's met snel groeiende en dynamische markten in Beieren en Californië, dan ligt oriëntatie van Nederlandse ondernemers op dit soort hoogontwikkelde, zeer gediversificeerde regio's met een ons bekende taal en cultuur meer voor de hand (zie tabel).

Tabel 1. Enkele NIC's vergeleken met traditionele industriegebieden, in 1982

	BNP in mrd. dollars	Bevolking in mrd.	BNP per hoofd in dollars
Zuid-Korea	65.710	39,3	1.672
Taiwan	47.250	18,5	2.554
Maleisië	26.100	14,5	1.800
Californië	370.000	24,7	15.000
Beieren	112.630	11,0	10.240
Nederland	137.720	14,3	9.630

Men hoede zich overigens voor generalisaties over exportkanalen in de NIC's. Er zijn grote verschillen tussen de NIC's onderling en bij verschillende van deze landen kunnen financiering (en verzekering) van exporttransacties belangrijke knelpunten opleveren, zo niet prohibitief werken. Wat mag men verwachten van landen met structurele betalingsproblemen zoals Brazilië en de Filipijnen?

In de derde plaats biedt een zekere verschuiving in het zwaartepunt van economische activiteit naar bepaalde regio's in de derde wereld op zich zelf onvoldoende houvast voor individuele ondernemers en voor de overheid. Een toekomstige markt is voor een exporteur niet in de eerste plaats een geografisch gebeuren. Potentiële markten zijn er genoeg, maar waar het om gaat, is het hebben van een concurrerend produkt en de flexibiliteit om comparatieve voordelen in specifieke situaties uit te buiten.

Deze constatering voert mij naar een ander belangrijk signaal uit het COB/SER-rapport: de snelle verandering van comparatieve voordelen in de wereld en het onvermogen van bepaalde landen en regio's om zich aan deze verandering aan te passen. Een citaat uit de conclusies:

„Aangetoond is dat Europa (en Nederland) een belangrijke achterstand heeft (hebben) opgelopen, zowel voor wat betreft economische groei als voor wat betreft herstructurering en modernisering van de industrie, ten opzichte van Japan en de Verenigde

Staten en dat voor het wegwerken daarvan de Europese marktintegratie van essentiële betekenis is.”

Hier worden twee kernproblemen met elkaar verbonden: de relatief pore economische prestatie van Europa en het stagneren van de totstandkoming van een interne markt binnen de EG. Van essentieel belang is dat in Europa de consensus groeiende is dat – behoudens enkele uitzonderingen – niet zozeer het technologische kunnen van de Europese industrie en onderzoeksinstituten in het geding is, maar dat veeleer het relatief ongunstige industriële klimaat in veel Europese landen en de versnippering van de interne markt debet zijn aan de vaak gesignaleerde achterstand op de VS en Japan. Juist op dit vlak kunnen wij wellicht leren van onze nieuwe concurrenten, de NIC's. Daarbij denk ik aan hun prestatiegerichte mentaliteit, hun mobiliteit en hun flexibiliteit.

Dit brengt mij tot de vraag of een betoog over verschuivingen van mondiale economische zwaartepunten en het inspelen op zich wijzigende comparatieve voordelen, hoe dynamisch dit ook moge klinken, in wezen niet een defensieve benadering is. Dringt men de gunstige beïnvloeding van comparatieve voordelen als beleidsobjectief niet naar de achtergrond? Of praktischer gezegd: ligt het niet meer voor de hand de Nederlandse ondernemer een gunstig economisch klimaat te bieden, waarin hij concurrerend kan werken, dan hem aan te sporen zich in verre en onzekere markten te begeven? Naar mijn stellige overtuiging wordt het beste exportbeleid gevormd door een adequaat binnenlands beleid. Dit neemt overigens niet weg dat ondernemers ook op verre markten op een zekere ondersteuning en begeleiding van de zijde van de overheid moeten kunnen rekenen. Ons exportbevorderingsbeleid is daar ook op gericht.

Zeer terecht wijzen de auteurs tevens op de Europese aangrijpingspunten. Zoals reeds aangestipt, gaat het hier vooral om verdere integratie van de interne markt. Evenzeer is echter van belang dat de Westeuropese landen in toenemende mate een gelijkgestemd beleid voeren, gericht op herstel van de dynamiek van de marktsector en verbetering van de flexibiliteit op de arbeids- en goederenmarkten.

De essentie van het integratieproces ligt nog steeds in de marktverruiming en handelsliberalisatie die het onze exporteurs heeft geboden en nog te bieden heeft. De stagnatie bij het vrijmaken van de interne markt wordt alom – terecht – als een zwakte gezien in de concurrentiepositie van de Europese industrie. Dit kan men ook omdraaien: het perspectief dat van verdere voltooiing van de interne markt nog aanzienlijke dynamische integratie-effecten voor het Europese bedrijfsleven zijn te verwachten, kan men in discussies over lange-termijnverschuivingen in relatieve concurrentiekracht evenzeer als strategische sterkte aanduiden.

Het rapport oordeelt over dit perspectief als volgt: men stelt dat „de omvang van de Europese markt beperkt is en niet veel meer zal groeien.” Mijns inziens is dit te pessimistisch. Zijn de dynamische effecten van de Europese integratie die wij nog te goed hebben wel te schatten in projecties als opgenomen in het COB/SER-rapport? Ik denk van niet: meestal zijn de effecten slechts achteraf te constateren. Soms blijken ze echter verrassend groot: terstond na de toetreding van Griekenland was de groei van de Nederlandse uitvoer naar dat land in één jaar in waarde groter dan onze totale uitvoer naar Indonesië.

In zijn „Witboek” over de interne markt van juni 1985 heeft Europees Commissaris Lord Cockfield een koers uitgezet voor de oplossing van deze problemen. Dit belooft een lang en moeizaam proces te worden: niet minder dan 300 problemen zullen stuk voor stuk moeten worden opgelost. Het wel of niet slagen van dit proces zal echter van doorslaggevende betekenis zijn voor het vermogen van Europa en van Nederland adequaat te reageren op de veranderende structuur van de wereldeconomie.

Slotopmerkingen

Het voorspellen van de economische ontwikkeling op wat langere termijn en van mogelijke structurele veranderingen is een hachelijke onderneming. Ik heb in mijn betoog gepoogd duidelijk te maken dat wij op zijn best ons een beeld kunnen vormen van de uitersten waarbinnen toekomstige ontwikkelingen zich kunnen afspelen. Dan nog kunnen we ons geplaatst zien voor

(vervolg „Nederland in de wereldeconomie”)

grote verrassingen en kan blijken dat we ons toch hebben vergist. Onze inzichten zijn dus beperkt, hetgeen noopt tot bescheidenheid.

Studies zoals de onderhavige kunnen dan ook nauwelijks harde conclusies of beleidsaanbevelingen opleveren. Zij kunnen hoogstens aanleiding geven bepaalde ontwikkelingen nauwlettend te volgen, opdat het beleid adequaat kan reageren zodra dat noodzakelijk is. Zo bezien vind ik in het rapport van de COB/SER geen reden de aan het Nederlandse exportbeleid ten grondslag liggende filosofie bij te stellen. In de meest recente *Exportnota* wordt deze als volgt samengevat:

„Weliswaar wordt de Westeuropese markt gekenmerkt door een trage groei, maar een relatief geringere groei in een groot afzetgebied met een massale vraag biedt meer afzetkansen dan een spectaculaire groei in minder koopkrachtige markten. . . . Het versterken van bestaande posities op de Westeuropese markt is dan ook geboden . . . Naast versterking van bestaande posities dient ons land in te haken op groeiende afzetkansen in markten overzee.”

ESB 23-10-1985

Ter illustratie: het verlies van 1% aandeel op de Duitse markt is vergelijkbaar met het verlies van onze totale positie in Zuid-Korea, Maleisië of Singapore. Ook de aan het woord gelaten topondernemers komen niet verder dan een aanbeveling dat we het één moeten doen en het ander niet moeten laten.

Zoals ik reeds heb aangegeven, is naar mijn overtuiging een adequaat binnenlands beleid een eerste vereiste voor een goede exportprestatie. Met „adequaat” doel ik op een beleid dat is toegespitst op versterking van de aanbodzijde van de economie en dat een klimaat schept waarin Nederlandse ondernemers hun comparatieve voordelen zo goed mogelijk kunnen ontwikkelen en exploiteren. Daarnaast dient ons land met kracht te streven naar een snelle beëindiging van de versnippering die de huidige Europese markt kenmerkt.

F. Bolkestein

5) *Exportnota*, Tweede Kamer der Staten Generaal, vergaderjaar 1983-1984, 18 206, nr. 1.

1055